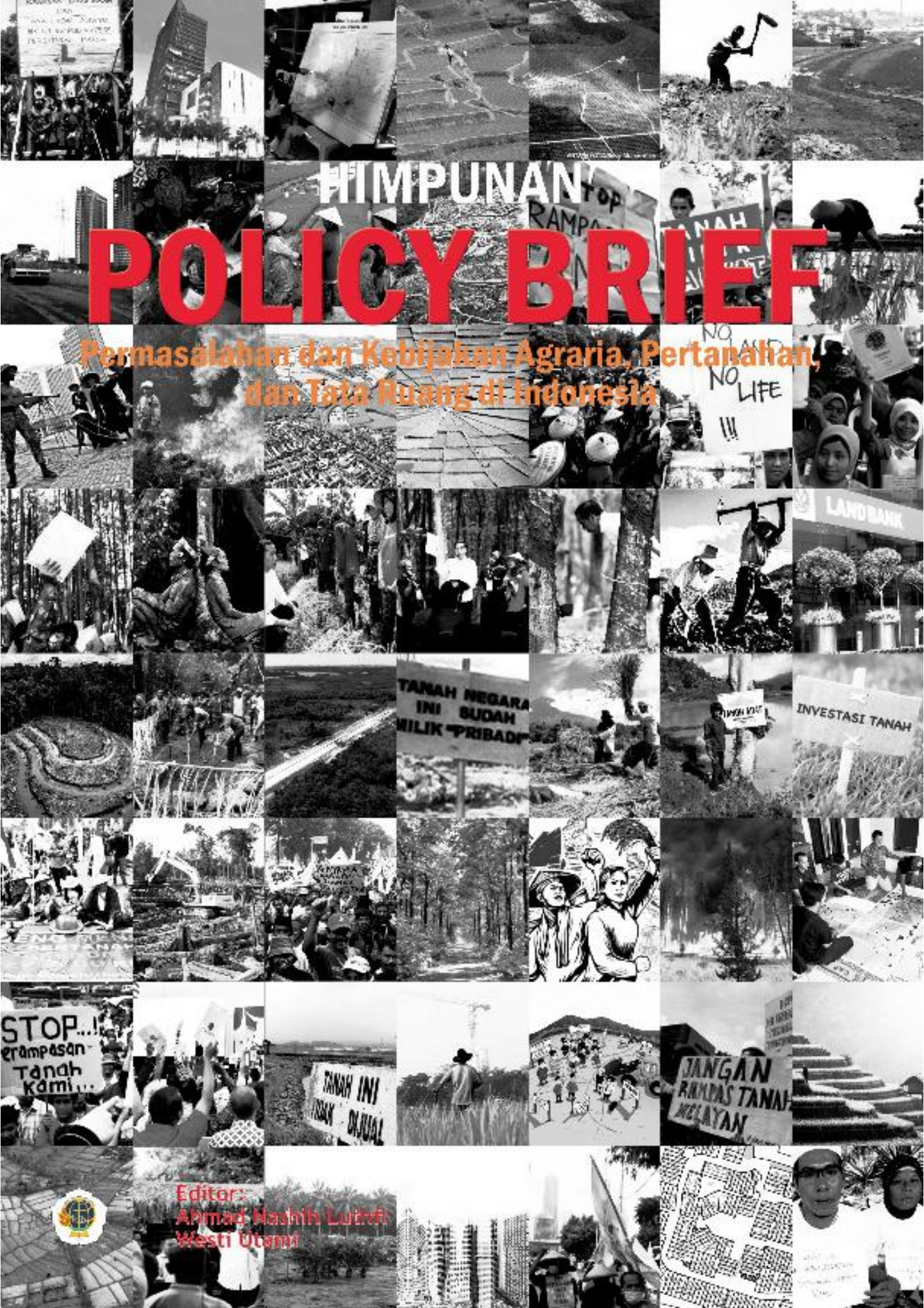


# HIMPUNAN POLICY BRIEF

Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan,  
dan Tata Ruang di Indonesia



Editor:  
Ahmad Nashih Luthfi  
Westi Utami



# **HIMPUNAN POLICY BRIEF**

**Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan,  
dan Tata Ruang di Indonesia**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**HIMPUNAN POLICY BRIEF**  
**Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan,**  
**dan Tata Ruang di Indonesia**

Penulis:  
Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Editor:  
Ahmad Nashih Luthfi  
Westi Utami

STPN Press, 2019

HIMPUNAN POLICY BRIEF  
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia  
©Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh STPN Press, November 2019  
Gedung Administrasi Akademik LT II  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293  
Tlp. (0274) 587239, ext: 351  
Faxes: (0274) 587138  
Website. [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional  
Editor: Ahmad Nashih Luthfi & Westi Utami  
Layout: kaf ka  
Cover: Nazir

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
HIMPUNAN POLICY BRIEF  
Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia  
STPN Press, 2019  
viii + 175 hlm.: 20.8 x 29 cm  
ISBN: 602-7894-46-6  
978-602-7894-46-4

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## PENGANTAR

### KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Himpunan *policy brief* sejumlah 27 judul ini tersusun ke dalam 10 tema. Tema-tema tersebut terdiri dari (1) Penataan Tanah Kampung Budaya; (2) Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial; (3) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum; (4) Eksistensi Tanah Adat, Perubahan dan Pengaturannya; (5) Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; (6) Kadaster untuk Berbagai Tujuan; (7) Neraca Penatagunaan Tanah; (8) Penataan dan Status Tanah Pasca Tambang; (9) Merintis Pembentukan Bank Tanah; (10) Pemetaan Partisipatif.

Berbagai tema yang dialami melalui penelitian para dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional tersebut diproyeksikan dari capaian penelitian-penelitian sebelumnya, pemeriksaan secara cermat terhadap tema-tema serta lokasi penelitian apa yang belum pernah dikaji oleh lembaga, didesain dengan menangkap kebutuhan serta urgensi yang berkembang di masyarakat, serta disusun berdasarkan rencana strategis nasional Kementerian Agraria dan Pertanahan/BPN RI.

*Policy brief* ini dihasilkan dari penelitian tahun 2015 hingga 2019, dan tidak termasuk penelitian-penelitian pada tahun-tahun sebelumnya yang telah disajikan dalam bentuk publikasi monografi yang bisa diakses secara bebas melalui website Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Dengan disajikan dalam bentuk *policy brief* ini diharapkan hasil-hasil penelitian tersebut dapat secara cepat diperoleh sari-pati temuan informasi, analisa permasalahan dan rekomendasi kebijakannya, sehingga dapat bermanfaat bagi penyusunan kebijakan lebih lanjut utamanya di internal Kementerian Agraria dan Pertanahan/BPN RI.

Yogyakarta, Oktober 2019

Dr. Ir. Senthot Sudirman, M.S

## DAFTAR ISI

### Pengantar Ketua STPN Daftar Isi

#### I Penataan Tanah Kampung Budaya

1. Permasalahan Penguasaan Tanah Kampung Tua Kota Batam 2

#### II Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial

1. Mempercepat Agenda Reforma Agraria: Tantangan Kedepan 13
2. Berbagi Peran dalam Penyelesaian Penguasaaan Tanah dalam Kawasan Hutan 19
3. Hubungan Negara dan Masyarakat Sipil dalam Kebijakan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah 26
4. Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan Melalui Skema Reforma Agraria 34
5. Reforma Agraria: *Threat dan Treatment* untuk Kesejahteraan dan Keadilan Sosial (Studi di Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur) 42
6. Penguatan Hak Atas Tanah dengan Reforma Agraria (Studi di Rejanglebong Bengkulu) 45

#### III Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

1. Urgensitas Dokumen Perencanaan sebagai Solusi Permasalahan Pengadaan Tanah 53
2. Peran Data Perencanaan dalam Penetapan Lokasi untuk Pengadaan Tanah 59
3. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus 67
4. Problematika Pengadaan Tanah Skala Kecil (Studi Pengadaan Tanah Skala Kecil di Jawa Barat) 71

#### IV Eksistensi Tanah Adat, Perubahan dan Pengaturannya

1. Tanah Adat sebagai Obyek Pengadan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum 80
2. Praktek Pengakuan Tanah “Druwe Desa Pakraman” dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bangli Provinsi Bali 84
3. Hambatan Percepatan Pendaftaran Tanah di Tanah Ulayat Sumatera Barat 93
4. Pengakuan dan Perlakuan Tanah Adat dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Provinsi Bengkulu 98
5. Karakteristik Tanah Adat di Indonesia: Dinamika Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat di Nusa Tenggara Timur 104

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. Dilema Pengakuan Tanah Adat di Provinsi Kalimantan Tengah                                                                                            | 111 |
| 7. Perubahan Eksistensi Tanah Adat di Ambon, Maluku                                                                                                     | 120 |
| <b>V Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap</b>                                                                                                           |     |
| 1. Kajian Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Bandung                                                                       | 140 |
| 2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dan Pelaksanaannya di Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Lampung | 145 |
| <b>VI Kadaster untuk Berbagai Tujuan</b>                                                                                                                |     |
| 1. Multipurpose Cadastre: Peta Tematik Bidang Tanah dan Community Interest (Studi di Kabupaten Grobogan, Provinsi Jawa Tengah)                          | 150 |
| 2. Studi Pengembangan Kadaster Multiguna di Kota Surakarta                                                                                              | 154 |
| <b>VII Neraca Penatagunaan Tanah</b>                                                                                                                    |     |
| 1. Manfaat Neraca Penatagunaan Tanah dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah                                                                        | 162 |
| <b>VIII Penataan dan Status Tanah Pasca Tambang</b>                                                                                                     |     |
| 1. Penataan Penguasaan Tanah Pasca Tambang                                                                                                              | 167 |
| 2. Penegasan Status Hukum Tanah Pasca Tambang                                                                                                           | 171 |
| <b>IX Merintis Pembentukan Bank Tanah</b>                                                                                                               |     |
| 1. Pembentukan Bank Tanah dan Permasalahannya di Indonesia                                                                                              | 177 |
| <b>X Pemetaan Partisipatif</b>                                                                                                                          |     |
| 1. Participatory Mapping: Relasi Kuasa dan Transmisi Nilai-Nilai Pertanahan (Studi di Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur)                            | 183 |



**TEMA I**

**PENATAAN TANAH KAMPUNG**

**BUDAYA**

## PERMASALAHAN PENGUASAAN TANAH KAMPUNG TUA KOTA BATAM

*Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto, dan Eko Budi Wahyono*

### **Ringkasan Eksekutif**

Suatu perlakuan yang sama bagi semua anggota masyarakat yang terakomodasi dalam keadilan regulatif, sesungguhnya mengandung kebebasan dan kesamaan bagi semua orang. Pengakuan itu memperlihatkan adanya kesadaran sosial yang mendasar, bahwa kebebasan dan kesamaan adalah nilai yang sifatnya tidak dapat dikorbankan. Konsep keadilan yang berakar dari prinsip hak mengandung arti bahwa semua orang tidak harus diperlakukan sama tanpa memperhatikan perbedaan-perbedaan penting yang ada pada setiap individu. Ketidaksamaan dalam distribusi nilai-nilai sosial selalu dapat dibenarkan apabila kebijakan yang dikeluarkan demi menjamin dan membawa manfaat bagi semua orang.

Konsep di atas memberi tempat dan menghargai hak setiap orang untuk menikmati hidup yang layak. Kekuatan daripada keadilan terletak pada tuntutan bahwa ketidaksamaan dibenarkan sepanjang memberikan keuntungan bagi semua pihak, dan sekaligus memberi prioritas pada kebebasan. Pembatasan terhadap hak dan kebebasan hanya dapat dilakukan demi melindungi dan mengamankan pelaksanaan kebebasan itu sendiri. Ketidaksamaan dalam nilai sosial dan ekonomi tidak harus diartikan sebagai suatu ketidakadilan. Dikatakan adil apabila setiap orang memiliki apa yang ia berhak atasnya. Namun, dalam suatu masyarakat kemungkinan terjadi keterbatasan sumber atau kelangkaan benda, sehingga asas historis dan pemilikan hak saja tidak menciptakan keadilan. Setiap orang memiliki suatu hak terhadap sesuatu benda yang telah dimilikinya, selama pemilikan oleh orang itu tidak memperburuk situasi daripada orang-orang lain, maka akan dikatakan adil.

Sementara itu kebutuhan untuk menemukan suatu dimensi hak asasi manusia (HAM) dalam proses pembangunan telah diakui oleh berbagai negara dan organisasi internasional. Semakin banyak digunakan kriteria HAM dalam perencanaan, penerapan, dan evaluasi program-program pembangunan. Kecenderungan ini menunjukkan pergeseran yang berarti dari keadaan sebelumnya yang menganggap HAM dan pembangunan sebagai dua hal yang terpisah. Hal ini berarti Negara cenderung tidak mengintegrasikan pertimbangan HAM ke dalam program-program pembangunannya, dan kurang bertanggung jawab terhadap implikasinya. Pendekatan baru yang melibatkan dimensi HAM ini perlu diterapkan pada tataran kebijakan dan operasional. Beberapa bukti menunjukkan bahwa hak masyarakat adat dapat diberikan porsi yang lebih besar dalam pembentukan dan penerapan program-program pembangunan yang berdampak terhadap mereka. Hal ini bisa menghasilkan diintegrasikannya hak masyarakat adat ke dalam program pembangunan yang sistematis, karena masyarakat adat cenderung akan menjadi kaum yang paling miskin dan termarginalkan dalam proses

pembangunan. Sehingga pelibatan mereka akan bisa melindungi identitas dan kepentingannya, serta mengurangi kemiskinan (UN dalam Quane, 2008).

Sejalan dengan dimensi HAM yang perlu dimasukkan dalam kerangka pembangunan di era Reformasi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam menetapkan prinsip-prinsip dasar dalam pengelolaan sumberdaya agraria/pertanahan, antara lain:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak azasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; dan
- d. menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia.

Dalam konteks permasalahan pertanahan di Kota Batam, dimensi HAM menjadi isu terdepan untuk dikemukakan. Di tengah pesatnya pembangunan telah melahirkan kesenjangan antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan permukiman yang telah ada sebelum era Otorita. Di kawasan Perkampungan Tua masyarakat tradisional Kampung Tua merasa disisihkan karena tidak bisa memperoleh sertifikat hak atas tanah dan pelayanan publik yang adil. 'Marginalisasi' dirasa mengemuka dengan kesewenangan BP Batam dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi menggusur areal Kampung Tua. Pemko Batam melihat hal itu sebagai kesewenangan atas hak asali masyarakat yang telah turun temurun tinggal di Perkampungan Tua, padahal di tengah-tengah kehidupan tradisional mereka terdapat nilai-nilai budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan, sebagai jati diri daerah dalam keberagaman budaya nasional.

## Pendahuluan

Batam merupakan kota industri dan perdagangan yang telah jauh berkembang pesat dibandingkan daerah-daerah sekitarnya di Kepulauan Riau. Melalui bentuk pengelolaan daerah otorita, Batam telah menjelma sebagai kota yang maju dan modern. Suatu kondisi yang sangat berbeda ketika pulau itu baru dikembangkan awal 1970-an. Tanah yang dikembangkan untuk industri dan perdagangan merupakan Tanah Negara yang dikuasai dan dikelola oleh Badan Pengelola Kawasan/Badan Otorita Batam (BP Batam). Pendaftaran tanah di Batam baru dimulai tahun 1990-an. Sertifikasi tanah di area otorita dimulai dengan lahirnya Hak Pengelolaan (HPL) yang dipegang oleh BP Batam. Dilihat dari Daftar Isian (DI) 302 di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Batam, saat ini ada sekitar 1.000 permohonan sertifikasi Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) per bulan, di samping ada juga terbit beberapa Hak Milik (HM), yang mana pada kasus ini BP Batam merasa kecolongan, dan menyarankan kepada Kantah untuk tidak meneruskan penerbitan HM.

Di samping tanah untuk kepentingan Otorita, terdapat juga tanah-tanah pantai yang dikuasai oleh masyarakat *tempatan* di Kampung-kampung Tua yang mayoritas nelayan keturunan suku bangsa Bugis dan Melayu. Penguasaan tanah oleh penduduk Kampung Tua telah berlangsung puluhan atau ratusan tahun, sebelum era Otorita. Disinyalir terdapat 134

(seratus tigapuluh empat) Kampung Tua di Kota Batam, dengan rincian 33 (tigapuluh tiga) titik berada di *mainland* Pulau Batam, dan sebanyak 101 (seratus satu) titik di *hinterland*, yaitu Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru dan gugusan pulau-pulau sekitarnya. Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemko) Batam melalui Surat Keputusan Walikota Batam Nomor SKPT.105/HK/2004 (SK Wako 105/2004), perkampungan tua tersebut perlu dilestarikan di tengah arus industrialisasi dan perdagangan. Ketigapuluhtiga titik Kampung Tua yang perlu dilestarikan di *mainland* mempunyai luas total lebih kurang 1.200 Ha, atau 3% dari luas Pulau Batam. Negosiasi Pemko dengan BP Batam hingga saat ini baru menghasilkan legalitas Kampung Tua sebanyak 7 titik. Sebanyak 26 kampung belum beroleh kata sepakat dengan BP Batam, dengan alasan yang dikemukakan oleh BP Batam bahwa luasan area Kampung Tua yang tertera di SK Wako 105/2004 perlu diteliti dengan seksama.

Pada Orde Baru, apabila ada pengembangan Otorita 'tidak pernah ada masalah' dalam pengadaan tanah yang dikuasai masyarakat. Relokasi warga menjadi hal yang biasa terjadi. Pendaftaran tanah pun berkembang, yang sebelumnya untuk kepentingan pengembangan daerah industri dan perdagangan, sertifikasi tanah juga dilakukan di Kampung-kampung Tua hasil relokasi oleh BP Batam. Dalam sertifikasi itu, data permohonan pendaftaran tanah dari penduduk Kampung Tua perlu dilengkapi/didasari dengan rekomendasi BP Batam. Pada waktu itu pengukuran tanah di Kampung Tua dilakukan oleh Tentara untuk kepentingan Otorita, dan ternyata pekerjaan itu hingga kini masih menyisakan trauma di tengah-tengah masyarakat akibat pemaksaan-pemaksaan.

Saat ini, di beberapa Kampung Tua ditengarai masih terkena kebijakan pengembangan kawasan industri dan perdagangan. Para investor dengan cara '*nyicil*' telah membeli tanah-tanah di tempat tersebut, walaupun secara fisik dalam perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat penjual. Dengan adanya jual beli tanah, penetapan pengembangan pada Kampung-kampung Tua di satu pihak dapat diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga yang bersikukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua. Mereka menentang kebijakan BP Batam yang mengalokasikan tanah untuk investor yang mereka anggap masuk wilayah Kampung Tua. Akibat kondisi itu, bentrok antara warga dengan orang-orang dari pihak investor pernah beberapa kali terjadi.

### **Perkembangan Masalah Penguasaan Tanah Kampung Tua**

Pada mulanya Pulau Batam berupa hutan belantara dengan topografi yang bergelombang dan berbukit-bukit. Seiring dengan waktu dan dinamika politik kekuasaan, penguasaan tanah di Pulau Batam juga mengalami perkembangan. Pada abad 17, Pulau Batam merupakan bagian wilayah daripada Kerajaan Riau-Lingga yang berpusat di Daik (Pulau Lingga). Kerajaan ini diperintah oleh Yang Dipertuan Muda, atau merupakan sebuah anak kerajaan di bawah Kerajaan Johor yang berkedudukan di Semenanjung Malaya. Pada waktu itu, administrasi pertanahan di Daik telah dijalankan oleh Kerajaan. Penerbitan surat-surat tanah kepemilikan warga masyarakat dijalankan dengan sangat baik. Tetapi hal ini tidak dijumpai di Pulau Batam.

Penduduk permulaan Pulau Batam berada di daerah pantai. Tanah-tanah di tepian pantai dikuasai oleh para nelayan yang berdatangan dari berbagai daerah Nusantara. Berbagai suku bangsa bahari, terutama Bugis, kemudian Riau Daratan, Batak, Flores, Padang, dan Jawa, berdatangan dan mukim di daerah itu, sehingga terbentuk perkampungan-perkampungan tepi pantai yang tersebar secara sporadik sekeliling pulau. Ukuran wilayah dan perkembangannya dari waktu ke waktu daripada kampung-kampung itu bervariasi. Untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, penduduknya bercocok tanam dengan membuka lahan dan mencari ikan di laut. Hingga sekarang kehidupan yang sifatnya agraris sekaligus bahari di Kampung Tua itu masih berlangsung. Orang Melayu dominan di Sei Jodoh dan Tanjungma, sedangkan orang suku Bugis banyak bermukim di Nongsa dan Batu Besar. Orang Melayu asli yang disebut juga Suku Laut banyak dijumpai di Tanjung Riau. Etnis Tionghoa banyak yang mendiami Duriangkang dan tengah daratan. Warga Tionghoa telah menetap di Batam sejak pertengahan abad ke 18.

Pasca Kemerdekaan, pulau Batam kurang terurus karena Pemerintah disibuki dengan perang kemerdekaan. Sebelum pembangunan era Otorita, jumlah penduduk Pulau Batam tidak lebih dari enam ribu jiwa. Kondisinya pun tidak lebih dari daerah pedesaan, padahal potensi Batam hampir sama dengan Singapura. Pembangunan yang signifikan sewaktu Otorita dipimpin BJ. Habibie, Batam kebanjiran investasi pembangunan, mulai dari lapangan udara bertaraf internasional, pembangunan dan pengaspalan jalan, industri swasta, kawasan perdagangan, kawasan hunian, dan pelabuhan-pelabuhan laut. Sebagai konsekuensi atas pembangunan yang berjalan sangat pesat itu adalah mengalirnya urbanisasi besar-besaran dari berbagai daerah. Pada tahun 2004, jumlah populasi mencapai lebih dari limaratus ribu jiwa. Untuk mengurus administrasi kependudukan dan pelayanan, akhirnya Pemerintah mengubah status Pulau Batam dari sebuah kecamatan menjadi kotamadya administratif. Pada tahun 1999, status tersebut ditingkatkan menjadi kota. Saat ini, Pemko Batam telah merubah penduduknya menjadi mayoritas pekerja industri.

Di tengah pembangunan yang pesat, telah melahirkan disparitas antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan permukiman yang telah ada sebelum era Otorita. Kawasan Perkampungan Tua rupa-rupanya telah ditinggalkan oleh Otorita, kurang terurus baik secara fisik maupun kultur budayanya, sehingga masyarakat tradisional Kampung Tua merasa dikesampingkan dalam pembangunan Batam. 'Marginalisasi' itu tampak ke permukaan seiring berakhirnya masa pemerintahan yang telah lampau. Di era Reformasi sekarang, mengemuka kesewenangan dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi menggusur areal Kampung Tua. Pada saat ini pun batas-batas lahan Kampung Tua tidak dapat didefinisikan dengan baik, maka ketika terjadi perluasan areal kawasan industri dan perdagangan bersentuhan dengan beberapa Kampung Tua, maka friksi dengan masyarakat pun acapkali terjadi. Kekerasan demi kekerasan dan unjuk rasa yang tidak berkesudahan mengakibatkan kurang kondusifnya iklim investasi di Batam.

Pemko Batam melihat hal itu sebagai kesewenangan atas hak asli masyarakat yang telah turun temurun tinggal di Perkampungan Tua, dan mereka kurang terlayani dalam laju pesatnya pembangunan. Padahal di tengah-tengah kehidupan tradisional mereka, terdapat nilai-nilai

budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan, sebagai jati diri daerah dalam keberagaman budaya nasional. Untuk itu, ketika era Reformasi bergulir, ada kemauan yang kuat dari Pemko Batam untuk melestarikan Perkampungan Tua yang sementara ini kurang terurus, bahkan terancam kepunahannya secara fisik dan sosial budaya. Lahirnya SK Wako 105/2004 ternyata melahirkan pro dan kontra. Seorang anggota legislatif Kota Batam menyebut bahwa tidak penting sebuah kampung lama ditetapkan sebagai Kampung Tua, tetapi yang terpenting adalah legalisasi dan sertifikasi dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga *tempatan*. Di pihak yang pro penetapan, SK tersebut dijadikan alat perjuangan rakyat untuk mewujudkan pengakuan dari pihak BP Batam atas Kampung-kampung Tua. Tanggal penandatanganan SK, yaitu 23 Maret 2004, diperingati sebagai Hari Marwah Kampung Tua.

Penetapan Kampung Tua pada perkembangan berikutnya telah pula berdampak kurang baik, baik bagi warga *tempatan*, BP Batam, maupun investor. Kondisi Batam terancam tidak kondusif untuk berinvestasi. Acapkali rasa curiga tumbuh di tengah-tengah masyarakat, bahwa tanah-tanah Kampung Tua yang telah ditetapkan oleh Pemko diperjualbelikan oleh *broker* yang sebenarnya adalah oknum aparat kelurahan. Para *broker* ini menjual tanah kepada investor yang akan membangun atau memperluas areal pabriknya. Demikian pula ketika BP Batam mengalokasikan tanah di area yang dekat dengan Kampung Tua, yang menurut warga telah masuk area Kampung Tua, sontak warga menghalanginya. Bentrok antara warga Kampung Tua dengan pihak investor yang melakukan pematokan lahan tidak terhindarkan. Pada bulan Oktober 2013, kasus ini terjadi di Kampung Tua Tanjunguma, yang berlanjut dengan unjuk rasa dan pengrusakan serta pendudukan Kantor BP Batam.

BP Batam menuding bahwa SK Wako 105/2004 telah menjadi pemicu dari permasalahan lahan di Kampung Tua. Berikutnya penentuan batas-batas area Kampung Tua yang dilakukan secara sepihak oleh Pemko Batam dinilai BP Batam membingungkan. BP Batam menilai bahwa luasan sebuah Kampung Tua ada yang mencapai 90 Ha. dirasa tidak masuk akal, dan tidak dapat diterima oleh BP Batam. Hingga saat ini belum ada titik temu soal pengukuran area Kampung Tua antara pihak Pemko dan BP Batam. Dalam hal ini, Pemko berpegang pada luasan sebagaimana dalam SK, walau pun hal itu tidak sesuai dengan Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang RTRW 2004 – 2014. Tim pengukuran dari BP Batam tidak pernah sinkron dengan tim dari Pemko. Menurut BP Batam, legalitas penguasaan tanah Kampung Tua harus atas persetujuan BP Batam, dan jika ada sertifikasi tanah untuk Kampung-kampung Tua harus atas nama Pemko Batam. Hal ini bisa tercapai jika sudah ada kesepakatan perihal luasan Kampung Tua.

### **Upaya Solusi Atas Konflik Penguasaan Tanah Kampung Tua**

Dukungan penyelesaian masalah kelestarian Kampung Tua saat ini berasal dari masyarakat Kampung Tua, Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB), Lembaga Adat Melayu (LAM), Pemerintah Kota Batam, Kantor Pertanahan Kota Batam, dan BP Batam. Bentuk kesepakatan bersama telah dituangkan dalam 'Maklumat Kampung Tua' pada tanggal 22 Maret 2010 yang ditandatangani oleh Ketua Lembaga Adat Melayu, Ketua RKWB, Walikota Batam,

Ketua BP Batam, Wakil Ketua I DPRD Kota Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam. Dalam maklumat tersebut dinyatakan bahwa: (1) keberadaan Kampung Tua diakui; (2) Kampung Tua di Pulau Batam mempunyai kedudukan yang sama dan setara dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia dalam mendapatkan pelayanan hukum dan administrasi; (3) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menindaklanjuti dengan mengeluarkan rekomendasi dan proses sertifikasi lahan Kampung Tua sesuai dengan perundangan yang berlaku; (4) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menentukan batas wilayah Kampung Tua dengan masyarakat secara bersama-sama; dan (5) Kampung Tua adalah hak dan milik masyarakat Kampung Tua dengan titik dan batas yang ditentukan.

Sebagai tindak lanjutnya, lahir Surat Keputusan Walikota dan BP Batam Nomor: KPTS.11/SKB/HK/VIII/2011 dan Nomor: 3/SKB/2011 tertanggal 19 Agustus 2011 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Kampung Tua. Pertemuan-pertemuan antar pihak terkait pun telah sering dilakukan. Selanjutnya pada tahun 2012 telah dilakukan pengukuran batas, yaitu Kampung Tua Nongsapantai, Batubesar, Panau, Tanjungriau, dan Kampung Tua Tanjunguma. Dari 5 titik yang telah dilakukan pengukuran oleh BP Batam tersebut, hanya 2 titik yang telah disetujui batas-batasnya oleh semua pihak, yaitu Kampung Tua Nongsapantai dan Kampung Tua Tanjungriau. Permasalahan penetapan batas ini tidak lepas dari berbagai hal berikut ini: (1) bahwa sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) pihak BP Batam yang masih mengulur-ulur waktu untuk memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan dan kurang peduli terhadap masyarakat di Kampung Tua; dan (3) dari pihak masyarakat sendiri telah terjadi penjualan tanah yang tidak terkendali. Dengan demikian Maklumat Kampung Tua belum sepenuhnya dapat berjalan, yang berakibat terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam ke Pemkot Batam.

Sebenarnya status tanah yang diinginkan oleh masyarakat Kampung Tua adalah lepas dari kewenangan BP Batam. Mereka akan menolak jika tanah-tanah yang ditempatinya tidak dapat didaftarkan dengan Hak Milik. Mereka menginginkan pengakuan dari semua pihak secara bulat terhadap pemilikan tanahnya. Mereka ingin diperlakukan setara dengan warga negara yang hidup di daerah lainnya tanpa terkecuali. Di masa lalu mereka telah diperlakukan sewenang-wenang oleh BP Batam. Masih melekat sangat kuat di benak mereka ketika BP Batam melakukan pemaksaan di masa lampau, ketika penggusuran dilakukan untuk dialokasikan kepada investor. Nilai ganti kerugian sangat tidak patut atas harga tanah-tanah pemilikan warisan leluhurnya. Bahkan hingga kini, banyak terjadi pengalokasian semacam yang terus berlanjut di areal Kampung-kampung Tua.

Sementara itu, permasalahan pertanahan di Kampung Tua yang berhasil dihimpun oleh Kantah Kota Batam antara lain: (1) sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) BP Batam kurang peduli kepada masyarakat Kampung Tua, dan masih mengulur-ulur waktu dalam memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan Kampung Tua; (3) terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam

kepada Pemko; (4) tidak terkendalinya penjualan tanah di Kampung Tua oleh masyarakat; dan (5) kesepakatan berupa Maklumat Kampung Tua tidak sepenuhnya dapat berjalan.

Perseteruan kedua instansi pemerintah, yaitu Pemko Batam dan BP Batam terus berlanjut, yang masing-masing pihak tetap pada pendiriannya, sehingga penyelesaiannya menjadi tersendat-sendat. Padahal uang Negara yang digunakan untuk mengukur Kampung Tua semenjak tahun 2006 setiap tahunnya dianggarkan dari 600 juta hingga miliaran rupiah. Hingga kini BP Batam baru menyepakati 7 Kampung Tua di Batam. Kampung Tua yang sudah diukur dan disepakati itu adalah:

1. Nongsapantai seluas 17,58 Ha.;
2. Batubesar seluas 76,6 Ha.;
3. Panaukabil seluas 15,9 Ha. dan 4,6 Ha. untuk jalan;
4. Tanjungriau seluas 23,8 Ha.;
5. Seibinti seluas 6,1 Ha.;
6. Seilekop seluas 1,9 Ha.; dan
7. Cunting Tanjunguncang seluas 5,7 Ha.

Di tujuh Kampung Tua tersebut, hasil pengukuran telah disepakati oleh warga, BP Batam dan Pemko. Kepala BP Batam mengatakan bahwa sisanya masih belum ada sinkronisasi data Kampung Tua antara BP Batam dengan pihak Pemko, dalam hal ini BP Batam kurang setuju dengan luasan yang diminta Pemko. Sementara itu, BPPD menyatakan bahwa luasan sebuah Kampung Tua hendaknya tidak dipermasalahkan BP Batam, karena sudah ditetapkan berdasarkan bukti-bukti yang ada, bahwa selain kampung, ada juga kebun dan ladang pada waktu itu. Dampak berikutnya adalah jika sebuah kampung telah ditetapkan sebagai Kampung Tua maka akan ada pembebasan dari Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO). Pemko Batam memberi gambaran bahwa jika Kampung Tua telah di-*enclave* dari Otorita, berarti warga *tempatan* penghuni Kampung Tua tidak perlu lagi membayar UWTO. Pemko akan mengusulkan pembebasannya kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Di tengah kesemrawutan persoalan Kampung Tua, ternyata ada pihak-pihak yang selalu memanfaatkan situasi itu. Persoalan yang menaungi Kampung Tua selalu dijadikan komoditi politik setiap menjelang Pilkada. Persoalan Kampung Tua memang sangat seksi untuk mendongkrak popularitas dan mendulang suara konstituen hingga akar rumput. Pihak lainnya yang merasa diuntungkan adalah warga rantau yang menguasai lahan dengan tidak jelas legalitasnya. Dalam setiap kali terjadi unjuk rasa, mereka inilah yang paling getol menyuarakan tuntutan warga Kampung Tua. Kondisi Kampung Tua saat ini telah begitu plural, campur aduk antara warga *tempatan* dan pendatang hampir terjadi di semua Kampung Tua. Sementara itu, BP Batam selama ini mengambil garis pertahanan yang paling dalam untuk menghadapi persoalan legalitas penguasaan tanah. Kuasa besar yang dipercayakan oleh Negara kepada BP Batam sebagai pemegang HPL tampaknya kurang diimbun dengan baik, terjadi pembiaran demi pembiaran terhadap penguasaan tanah yang di beberapa tempat ilegal. Padahal, lahan yang belum dialokasikan tidak berarti bukan HPL-nya BP Batam lagi.

Pembuatan gapura di setiap Kampung Tua oleh Pemko Batam dengan menggunakan uang Negara telah dianggap sementara pihak kurang tepat, karena persoalan kriteria, letak, dan batas kampung belum mendapat kepastian. Kriteria Kampung Tua dan warga Kampung Tua hingga sekarang juga tak kunjung berhasil disusun dengan baik oleh Pemko. Permufakatan antara Pemko, BP Batam, dan masyarakat belum bulat, tetapi telah dipotong/diabaikan dengan melakukan pengukuran, verifikasi, pematokan, dan penetapan batas secara sepihak oleh Pemko Batam. Dalam tuntutan masyarakat, disebutkan pula bahwa lahan Kampung Tua juga meliputi areal dengan peruntukan penggunaan tanah untuk fasilitas umum (fasum) yang dibutuhkan layaknya sebuah permukiman. Pandangan visioner ini patut diapresiasi. Sebuah permukiman yang dihuni oleh masyarakat sudah selayaknya memiliki fasum, di mana masyarakat yang tinggal dapat memanfaatkannya guna kepentingan bersama. Demikian juga perlindungan atas lingkungan Perkampungan Tua memerlukan 'sempadan' dengan kawasan yang dikembangkan BP Batam. Sempadan dimaksud adalah areal di mana dampak yang kurang baik akibat persinggungan langsung Perkampungan Tua dengan kawasan yang telah dikembangkan dapat diminimalkan. Nilai-nilai adat Melayu yang masih alami di lingkungan Perkampungan Tua akan dapat dilestarikan seiring dengan modernitas Batam. Demikian juga dampak ketimpangan sosial dan ekonomi antara kawasan Perkampungan Tua dan kawasan yang dikembangkan BP Batam diharapkan akan teredusir dengan 'kawasan penyangga' ini.

Sudah sepantasnya bagi BP Batam, di samping Pemkot yang selama ini membangun Perkampungan Tua, turut berperan nyata dalam memajukan peri kehidupan di Perkampungan Tua. Sinergitas kedua 'Penguasa Batam' perlu disusun secara sistematis sehingga dapat diwujudkan penataan Perkampungan-perkampungan Tua yang padu serasi dengan kawasan industri, perdagangan, dan kawasan hunian, yang dikembangkan BP Batam. Terlebih pada saat ini, BP Batam dalam melakukan pengembangan juga berorientasi pada masalah-masalah lingkungan hidup. Pengalokasian Lahan (PL) oleh BP Batam hendaknya tidak semata-mata untuk kepentingan industri dan perdagangan saja, tetapi perlu berorientasi kepada ekologi manusia, terutama di Perkampungan-perkampungan Tua. Dari kebutuhan lahan untuk fasum sampai kebutuhan dasar bagi masyarakat yang tinggal, seperti isu kebutuhan air bersih yang akhir-akhir ini diberitakan oleh media. Sudah menjadi kewajiban bagi Pemerintah untuk mencukupi kebutuhan mendasar bagi setiap warganya, sehingga sudah sepatutnya pula warga Perkampungan Tua juga terlayani. Kualitas lingkungan yang baik merupakan syarat bagi berkembangnya kehidupan yang lebih baik, dan tetap menjamin keberlangsungan generasi di masa depan.

## Rekomendasi

1. Peraturan perundangan pertanahan yang mengatur dan diterapkan di Pulau Batam terlalu berpihak pada masyarakat ekonomi kuat atau pemodal besar, dan sangat potensial untuk menjadikan kaum lemah termarginalkan. Keppres 41/73 yang lahir di masa awal Otorita beserta peraturan perundangan turunannya yang sangat liberal tersebut kurang memperhatikan hak-hak asali masyarakat *tempatan* yang sudah mukim sebelum era Otorita.

Sudah sepatutnya rasa keadilan perlu diwujudkan di tengah-tengah masyarakat Pulau Batam dengan meninjau kembali Keppres 41/73 beserta turunannya yang telah mengabaikan hak keperdataan warga *tempatan* untuk memperoleh sertipikat hak milik atas tanah yang telah dikuasainya secara turun-temurun, dan tanahnya tidak dapat diagunkan untuk memperoleh permodalan usaha. Dalam pelayanan umum yang diselenggarakan dan menjadi kewajiban Pemerintah pun warga tempatan merasa didiskriminasi akibat status lahan yang tidak jelas.

2. UUPA perlu diimplementasi di Pulau Batam sebagai aturan hukum pertanahan yang bersifat prismatik, yaitu tidak sekedar menekankan pada mekanisme pasar dalam distribusi penguasaan tanah, tetapi juga memperhatikan pemenuhan kelompok masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi, dan politik.
3. Perlu sinergitas yang kuat dua 'Penguasa Batam', yaitu BP Batam dan Pemko Batam dalam permasalahan tanah dan ruang Kampung Tua. Dalam verifikasi dan pengukuran area Kampung Tua perlu dilibatkan Kantah Kota Batam sehingga dapat diperoleh produk yang standar kadastral dan legalitasnya terjamin.
4. Jika semula penetapan Batam sebagai kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang diharapkan akan mendapat 'limpahan keuntungan' dari kemajuan ekonomi Singapura, maka keuntungan yang telah dicapai oleh Batam kini juga perlu diarahkan untuk membangun Perkampungan Tua. Di lahan yang dekat dengan Perkampungan Tua hendaknya ada yang dialokasikan untuk menyangga kehidupan ekonomi masyarakat Kampung Tua. Lahan untuk usaha kemitraan antara investor dan masyarakat lokal dengan tujuan kebersamaan dan mengurangi tingkat kesenjangan sosial ekonomi perlu diwujudkan agar kecemburuan sosial tidak semakin berkembang dan meruncing.

## Referensi

- Erwiningsih, Winahyu. 2009. *Hak Menguasai negara atas tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- Harsono, B 1991, *Hukum agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya)*, Edisi revisi Cetakan VIII, Djambatan, Jakarta.
- Hutagalung, AS & Sitorus, O 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Larsson, G 1991. *Land registration and cadastral systems: Tools for land information and management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.
- Marzuki, PM 2005, *Penelitian hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Quane, H 2008, 'Hak-hak masyarakat adat dan proses pembangunan' dalam *Reforma agraria: Dinamika aktor dan kawasan*, Cetakan pertama, STPN, Yogyakarta.
- Sarjita 2005, *Masalah pelaksanaan urusan pertanahan dalam era otonomi daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sembiring, J 2012, *Tanah Negara*, Terbitan I, STPN Press, Yogyakarta.
- Sudjito, Sardjita; Arianto, T, Zarqoni, MM 2012. *Restorasi kebijakan pengadaan, perolehan, pelepasan dan pendayagunaan tanah, serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.

Sumardjono, MSW 2001, *Kebijakan pertanahan: antara regulasi dan implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Sumardjono, MSW 2008, 'Tanah dalam perspektif hak, ekonomi, sosial dan budaya', Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

### **Daftar Peraturan**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya .

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam Bintan Karimun.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang RTRW Kota Batam 2004–2014.

Surat Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HK/IV/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam.

**TEMA II**

**REFORMA AGRARIA DAN**

**PERHUTANAN SOSIAL**

## MEMPERCEPAT AGENDA REFORMA AGRARIA: TANTANGAN KE DEPAN

*M. Nazir Salim, Sukmo Pinuji, dan Westi Utami*

### **Pengantar**

Agenda Reforma Agraria (RA) sebagai program strategis pemerintah mengalami beberapa kendala dan hambatan. Secara sadar, pemerintah mencoba “menggeser” isu legalisasi aset sebagai bagian dari capaian RA (Shohibuddin 2018), sehingga semakin mengaburkan esensi dari semangat dan tujuan RA. Tidak terhindarkan, skema RA diperluas dengan konsep yang relatif sumir, RA *plus* “legalisasi aset”. Redistribusi lahan “hanya” menjadi bagian dari RA yang diperluas. Realitas ini sebenarnya sebuah keharusan karena tuntutan sejarah bahwa legalisasi aset adalah prioritas, namun faktanya, program strategis RA “terkorbankan”, tenggelam bersama kesibukan aparat dalam program legalisasi aset.

Pada tataran wacana, RA masih terus menguat sebagai isu yang tidak tergeser, akan tetapi dalam tataran praktik kebijakan, RA mengalami stagnasi, setidaknya tergambar dalam laporan kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kem. ATR/BPN) sampai akhir semester pertama 2018. Dari laporan SKMPP 2017, Program Strategis RA tidak lagi menempatkan redistribusi tanah sebagai *core* isu, hal itu terbaca dari capaian RA 2015-2017. Realitas itu membuat kita harus saling mengingatkan akan tujuan utama RA. Secara sederhana RA adalah redistribusi lahan bagi masyarakat yang membutuhkan khususnya petani tak bertanah (*landless*) dan petani kecil demi terciptanya keadilan dan kesejahteraan (Bachriadi dan Wiradi, 2011), bukan yang lainnya, apalagi legalisasi aset semata. Memang, keduanya tidak harus dipertentangkan, keduanya sama-sama penting yang harus diprioritaskan.

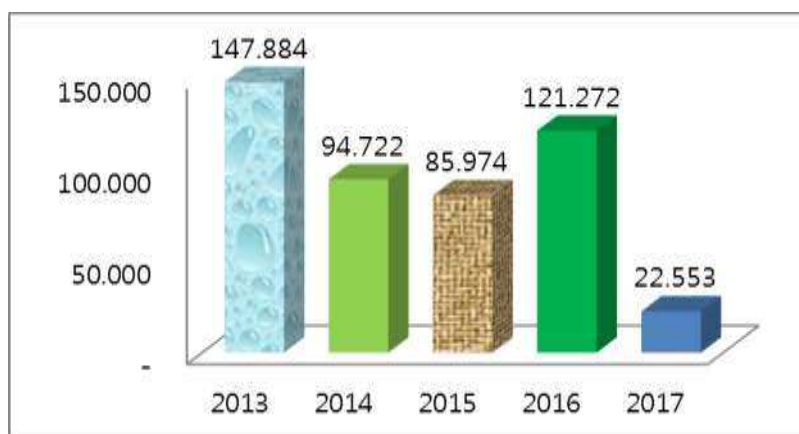
Penataan aset dan akses lewat skema RA untuk kesejahteraan rakyat Indonesia mengalami beberapa kendala. Dalam tiga tahun terakhir (2015–2017) ada *gap* yang cukup lebar apa yang “dimaknai” oleh Kementerian ATR/BPN sebagai capaian Program Strategis RA. Redistribusi dan legalisasi aset sebagaimana tergambar dalam laporan SKMPP menunjukkan capaian yang sangat timpang. Tentu saja ada banyak argumen penjelasannya, akan tetapi kinerja sebuah lembaga akan diukur dari *ouput* dan *outcome*-nya.

### **Sulitnya Melaksanakan RA**

Sejauh ini, redistribusi tanah yang tetap berjalan di Kem. ATR/BPN adalah tanah bersumber dari kawasan non hutan, sementara kawasan hutan (4.1 juta Ha.) yang ramai diperbincangkan justru *ouput*-nya *nihil*. Dari redistribusi kawasan non hutan, pada tahun 2016 berhasil terdistribusi sejumlah 121.272 bidang dan tahun 2017 mengalami penurunan yang sangat signifikan, menjadi 22.553 bidang. Jika merujuk pada Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN 2015-2019, maka realisasi redistribusi hingga 2017 baru mencapai 262.189 bidang dari target total (2016-2019) sebesar 4.5 Juta Ha. Pada tahun 2018 Kem. ATR/BPN menargetkan

350.000 bidang dan tahun 2019 sebanyak 1,5 juta bidang. Target pada tahun 2019 bersumber dari inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan, tanpa memasukkan skema Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dengan Perpres No. 88 Tahun 2017. Tabel berikut menunjukkan angka capaian redistribusi yang dikeluarkan dari laporan SKMPP tahun 2017.

Tabel 1. Redistribusi Tanah Kawasan non Hutan 2013-2017



Capaian redistribusi di atas paling tinggi terjadi pada tahun 2013, kemudian terus mengalami penurunan dan kembali naik pada tahun 2016. Tampak dengan jelas, tahun 2017 ketika semua aparat ATR/BPN fokus pada misi penyelesaian Program Strategis Nasional lainnya, yakni legalisasi aset, redistribusi tanah mengalami penurunan tajam, hanya 22.553 bidang. Tahun 2017 juga belum berhasil melakukan redistribusi lahan dari tanah kawasan hutan yang sudah ditargetkan, begitu juga sampai semester pertama tahun 2018, capaian redistribusi kawasan hutan belum terlihat hasilnya. Sementara redistribusi lahan kawasan non hutan yang bersumber dari tanah bekas HGU tidak mengalami persoalan, hanya volumenya mengalami penurunan. Hal ini sebagai akibat dari pecahnya fokus aparat ATR/BPN di daerah dalam mengerjakan kebijakan redis di lapangan, sehingga target yang ditetapkan juga cukup rendah (Komunikasi dengan Darsini, 2018).

Tabel 2. Capaian Realisasi Reforma Agraria (Legalisasi Aset dan Redistribusi) dari Tahun 2015-2017

| REALISASI<br>REFORMA<br>AGRARIA 2015-2017 | LEGALISASI ASET   |              |            |              | REDISTRIBUSI TANAH |              |                            |
|-------------------------------------------|-------------------|--------------|------------|--------------|--------------------|--------------|----------------------------|
|                                           | Transmig-<br>rasi | Luas<br>(Ha) | Legalisasi | Luas<br>(Ha) | Ex<br>HGU/TN       | Luas<br>(Ha) | Pelepasan Kawasan<br>Hutan |
| Tahun 2015                                | 12.347            | 22.088       | 859.402    | 214.620      | 95.741             | 69.100       | 0                          |
| Tahun 2016                                | 6.417             | 9.774        | 1.018.444  | 274.763      | 143.234            | 113.650      | 0                          |
| Tahun 2017                                | 1.488             | 1.156        | 4.329.972  | 1.183.963    | 23.214             | 13.733       | 0                          |
| TOTAL 2015-2017                           | 20.252            | 33.018       | 6.207.818  | 1.673.346    | 262.189            | 196.483      | 0                          |

Sumber: SKMPP Kementerian ATR/BPN, 2017.

Tabel di atas menggambarkan bahwa redistribusi tanah yang bersumber dari tanah non hutan (HGU habis dan tanah terlantar) yang ditargetkan dalam RPJM seluas  $\pm 400.000$  Ha baru tercapai 196.483 Ha selama tiga tahun, sementara untuk tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan dengan target seluas 4.1 juta Ha sama sekali belum terealisasi. Padahal KLHK sudah mengklaim melakukan pelepasan kawasan hutan hampir 1 juta Ha berdasarkan SK 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2017. Kondisi ini cukup mengkhawatirkan karena target besar yang ditetapkan jauh dari realitas dan fokus pengerjaannya di lapangan. Khusus pelepasan kawasan hutan tentu saja harus dilihat secara lebih detail, apakah faktor dominan yang menjadi kendala pelaksanaannya. Apakah pada level kebijakan, faktor fokus kebijakan yang tidak *feasible*, atau problem utamanya ada pada pelaksana di tingkat lapangan (SDM), atau justru objeknya yang tidak *clear and clean*. Bisa jadi semua itu menjadi problem utamanya.

Ada empat komponen utama dari sumber redistribusi tanah yakni tanah dari pelepasan kawasan hutan, HGU habis, tanah terlantar, dan Penyelesaian Peguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Sebagaimana paparan di atas, tiga sumber utama redistribusi mengalami pelambatan sebagai akibat dari belum jelasnya objek dan subjek calon penerima Tora. Sementara sumber Tora yang keempat adalah bersumber dari tanah yang dikuasai masyarakat namun masih dalam status hutan. Pada point ini, problem utama masih seputar verifikasi tanah-tanah yang dalam skema diusulkan untuk dikeluarkan dari kawasan hutan dengan memanfaatkan Perpres No. 88/2017 dan Pedoman pelaksanaannya, Permenko Ekonomi No. 3 tahun 2018.

Sejauh ini, KLHK dan Menko Ekonomi sudah menetapkan 26 provinsi sebagai lokasi prioritas dan dibentuk kelembagaan di tingkat provinsi yakni Tim Inventarisir (KLHK, 2018). Akan tetapi belum ditindaklanjuti dengan pembentukan tim di level bawahnya, yakni kabupaten/kota. Sama halnya dengan problem Tora pada tanah pelepasan kawasan hutan, tim inver untuk tanah-tanah yang dikuasai masyarakat dalam kawasan hutan juga mengalami persoalan yang sama, “melambat”. Isu utamanya adalah lambatnya pemda bergerak membentuk Tim Inver pada tingkat kabupaten/kota. Tentu tidak bisa disamaratakan tiap daerah, namun secara umum demikian adanya.

Keberadaan Tim Inver akan menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan inventarisir tanah dalam kawasan hutan di daerah. Tim inilah (KLHK, ATR/BPN, dan Pemda) yang akan menjadi ujung tombak pelaksanaan inventarisasi tanah-tanah masyarakat dalam kawasan hutan. Secara prosedural, tim ini yang kemudian akan menentukan kebijakan apa yang akan diambil, apakah menjadi objek RA atau cukup pemberian izin kepada subjek penerima dengan skema Perhutanan Sosial.

### Identifikasi Isu

Dengan melihat beberapa sumber dan kajian yang dilakukan, persoalan utama dalam program strategis Reforma Agraria yang bersumber dari kawasan hutan dan non hutan tampaknya cukup pelik. Isu utama yang selalu muncul adalah objeknya yang dianggap

bermasalah. Namun disisi lain, persoalan koordinasi antar sektor, SDM pada level tapak juga problematis. Beban kerja yang dianggap besar menjadi salah satu kendalanya. Kami menelusuri beberapa berita media, menemui beberapa pengambil kebijakan, dan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan di lapangan. Pemetaan dan identifikasi secara detail di lapangan diantaranya adalah:

1. Reforma Agraria belum dipahami sebagai Program Strategis dan Prioritas Nasional yang mutlak memerlukan dukungan dari semua *stakeholder* terkait, khususnya ATR/BPN, KLHK, dan pemda, terutama ujung tombak pelaksana di tingkat tapak;
2. Tidak ada penelitian/kajian yang memadai dari lembaga resmi atau yang ditunjuk untuk mendudukan persoalan TORA pelepasan kawasan hutan;
3. Tidak tersedia *data base* objek dan subjek RA di daerah;
4. Ada ketidaksinkronan data objek TORA dari pelapasan kawasan hutan, didukung inventarisasi, penetapan, dan publikasi tata batas kawasan hutan yang belum jelas;
5. Objek Tora yang dilepaskan dari kawasan hutan belum *clear and clean*;
6. Koordinasi K/L dan ATR/BPN, KLHK, Pemda belum berjalan dengan baik, termasuk hubungan dan komunikasi pada semua level yang tidak lancar, dan pemahaman pelepasan kawassan hutan yang belum sama antara KLHK, Kem. ATR/BPN, dan pemda;
7. Wewenang ATR/BPN pada tingkat Provinsi dan Kabupaten untuk melakukan verifikasi belum cukup *clear*;
8. Target TORA 4,1 juta Ha dan  $\pm 1$  juta Ha yang sudah dilepaskan oleh KLHK baru indikatif, beberapa lokasi belum clear letak objeknya;
9. Hasil kajian ATR/BPN atas TORA yang dilepaskan banyak muncul persoalan: koordinat tidak sesuai, tanah tidak produktif dan jauh dari calon penerima atau subjek;
10. Panitia RA (Gugus Tugas RA) di kabupaten/kota belum semua terbentuk, beberapa provinsi dan kabupaten lambat merespons pembentukan Gugus Tugas RA sebagai lembaga yang menangani RA di level bawah.
11. Tidak semua pihak memahami dengan baik pentingnya menjalankan program strategis RA;
12. Keterbatasan jumlah SDM Kementerian ATR/BPN dan lembaga lain yang siap menangani di lapangan;
13. Fokus Kementerian ATR/BPN terhadap kebijakan RA rendah, SDM lebih banyak fokus untuk mengerjakan legalisasi aset (PTSL).

Beberapa persoalan di atas saat ini mengemuka dan menjadi isu utama di dalam penyelesaian program RA. Sampai Agustus 2018 ada beberapa progress yang menggembirakan, misalnya objek yang ada di Kalimantan Tengah dan Sulteng, dimana TORA pelepasan kawasan hutan relatif *clear and clean*, namun sampai sejauh ini belum bisa dilakukan redistribusi, karena baru sebatas objeknya, sementara penerimanya belum cukup *clear*. Atas situasi itu ATR/BPN mencoba terus melakukan kordinasi dengan Pemda dan KLHK khususnya di level provinsi dan kabupaten untuk menyelesaikan beberapa kendala yang masih di hadapi, utamanya menyiapkan infrastruktur kelembagaan RA, yakni membentuk Gugus Tugas RA.

Dalam bulan Agustus juga, atas dorongan Menko Perekonomian, hampir semua provinsi yang wilayahnya terdapat lokasi RA telah berhasil dibentuk Gugus Tugas RA tingkat provinsi (24 provinsi). Namun sejauh ini Gugus Tugas RA belum sampai pada tingkat kabupaten. Hal itu karena respons masing-masing pemda di tingkat kabupaten berbeda, tergantung keberhasilan sosialisasi RA.

Jika melihat realitas capaian program keseluruhan di atas, kita layak untuk khawatir karena ATR/BPN diduga kehilangan fokus dalam pengerjaannya. Ujung tombak RA ada pada level Kantor Wilayah (Provinsi) dan Kantor Pertanahan (Kabupaten) bekerjasama dengan pemda dan KLHK. Oleh karena itu, perlu kembali menata ulang tujuan dan semangat ingin menyelesaikan hutang RA, demi penataan aset dan akses untuk kedilan dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai program prioritas sudah seharusnya RA menjadi salah satu fokus utama ATR/BPN dalam menjalankan misinya. Tentu saja tidak hendak mengatakan legalisasi aset tidak penting, semua menjadi prioritas, akan tetapi tantangannya adalah bagaimana ATR/BPN tidak kehilangan fokus dan momentum menjalankan amanat yang dituangkan dalam Nawacita pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla. Kita tidak ingin RA mengalami degradasi makna dari redistribusi lahan bergeser menjadi program akses lahan hutan (Perhutanan Sosial) dan legalisasi aset semata. Kegagalan menuntaskan RA, akan dianggap sebagai lembaga yang melepaskan momentum dalam menjalankan Reforma Agraria untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan (Salim, Pinuji, Utami 2018).

## Penutup

Atas dasar penjelasan di atas, harus ada perubahan cara menjalankan kebijakan Reforma Agraria. Semangat yang harus di tanamkan adalah RA harus menjadi agenda prioritas dan harus segera diselesaikan. Untuk itu beberapa langkah yang mesti segera kembali disatukan adalah:

1. Segerakan Perpres RA di sahkan, agar bisa dioperasionalkan untuk menjawab beberapa persoalan yang terbengkalai;
2. Jadikan Program Prioritas RA semangat bersama untuk menyelesaikan hutang negara kepada yang berhak: yakni redistribusi tanah kepada masyarakat yang membutuhkan, petani gurem, petani tak bertanah, dan petani miskin lainnya;
3. Segera dibentuk Gugus Tugas RA di seluruh kabupaten kota yang wilayahnya menjadi prioritas objek RA;
4. Tingkatkan Komunikasi antara ATR/BPN, KLHK, pemda, dan *stake holder* lain di daerah agar terbangun persepsi yang sama;
5. Ciptakan dan perbanyak Diskusi Skema atau Disain RA untuk menjawab beberapa persoalan pelaksanaan RA di lapangan, khususnya pasca redistribusi aset;
6. Percepat verifikasi lahan kawasan hutan yang sudah dilepaskan (dicadangkan) oleh KLHK dengan kerjasama antara pemda, ATR/BPN, dan Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) di daerah;

7. Sosialisasikan (oleh KLHK, ATR/BPN, dan pemda) secara masif program PPTKH di lokasi yang ditetapkan agar masyarakat segera mengusulkan lahan-lahan yang masuk kawasan hutan untuk diinventarisir;
8. ATR/BPN bersama perangkat/aparatnya harus memikirkan ulang tentang fokus penyelesaian agenda RA di masing-masing wilayah di mana TORA telah ditetapkan.
9. Segera usulkan subjek (calon penerima TORA) dari pelepasan kawasan hutan oleh perseorangan, kelompok, maupun pemda.

Beberapa usulan di atas dibangun berdasarkan banyak temuan di lapangan dan banyak keluhan para penyelenggara kebijakan di tingkat tapak. Untuk itu, harus ada perubahan mendasar dalam beberapa hal terkait nasib RA ke depan, jika tidak ada perubahan koordinasi, perubahan fokus, maka sulit RA akan mampu diselesaikan secara cepat. Kem. ATR/BPN sebagai pimpinan proyek RA mestinya harus merubah beberapa hal yang menghambat laju perjalanan pelaksanaan RA.

## Referensi

- Bachriadi, D & Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bina Desa dan KPA, Jakarta.
- Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2017, 'Percepatan reforma agraria untuk mengatasi struktur agraria dan kesenjangan ekonomi', Paper Presentasi dalam Tenure Conference, Jakarta, 26 Oktober.
- Kementerian ATR/BPN 2017. 'Sistem Kendali Mutu Program Pertanahan (SKMPP)'. Jakarta.
- Lipton, M 2009, *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge, New York.
- Menteri LHK, 2018, 'Percepatan penyediaan sumber Tanah Objek Reforma Agraria (Tora) dari kawasan hutan dan agenda Perhutanan Sosial (PS)', Rapat Koordinasi Gubernur Seluruh Indonesia, Jakarta.
- Salim, MN, Pinuji, S, Utami, W 2018, 'Reforma agraria dan perhutanan sosial: Kebijakan pengelolaan hutan desa dan peluang Tora di Tebingtinggi Timur Kabupaten Meranti, Riau', PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusi dan perubahan agraria: redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: Teori, kebijakan dan kajian empiris*, STPN Press, Sajogyo Institute, PSA IPB, KPA, Yogyakarta.
- Warman, K 2018, *Reforma agraria di kawasan hutan: antara asset reform dan access reform*, PPPM-STPN, Yogyakarta.

## BERBAGI PERAN DALAM PENYELESAIAN PENGUASAAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

*Sutaryono dan Deris T. Gumelar*

### **Pendahuluan**

Secara nasional, data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menunjukkan bahwa terdapat 25.863 desa dari 75 ribu desa di Indonesia yang berada di dalam kawasan hutan dan sekitar 50 juta petani yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan (Sirait, 2017). Masuknya atau dimasukkannya wilayah desa ke dalam kawasan hutan berimplikasi pada penguasaan tanah di kawasan hutan menjadi beragam. Berbagai bentuk penguasaan tanah di kawasan hutan yang sudah teridentifikasi antara lain; (a) Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat; (b) Penguasaan tanah oleh desa; (c) Penguasaan tanah oleh perorangan baik dengan alas hak atau tidak ada alas hak; (d) penguasaan oleh badan hukum; (e) Penguasaan oleh badan sosial; (f) Penguasaan oleh badan pemerintahan (Safitri 2014). Data tersebut menunjukkan bahwa kawasan hutan yang sudah berupa desa dengan penguasaan tanah beragam tersebut rentan terjadinya konflik, baik konflik penguasaan tanah maupun konflik penggunaan tanah. Seturut dengan hal tersebut, Sutaryono (2008) menemukan bahwa konflik dan perlawanan masyarakat di sekitar hutan terhadap pengelolaan sumberdaya hutan yang dimonopoli oleh negara (Perum Perutani dan Inhutani) serta korporasi yang memiliki Hak Pengusahaan Hutan (HPH) intensitasnya semakin meningkat dan sulit untuk diselesaikan.

Salah satu agenda strategis yang sedang didorong dan dilakukan oleh pemerintah saat ini terkait dengan upaya penyelesaian konflik sekaligus dengan penataan penguasaan tanah adalah agenda Reforma Agraria (RA). RA dimaknai sebagai *landreform plus access reform* (Joyo Winoto, 2009), yang bertujuan untuk: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah; (2) mengurangi kemiskinan; (3) menciptakan lapangan kerja; (4) memperbaiki akses rakyat kepada tanah; (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta (7) meningkatkan ketahanan pangan dan ketahanan energi nasional.

Dalam konteks pemerintahan saat ini agenda reforma agraria, diterjemahkan dalam dua agenda besar, yakni redistribusi tanah dan legalisasi asset tanah. Namun demikian, agenda redistribusi tanah inilah yang merupakan agenda utama reforma agraria. Namun demikian, pelaksanaan redistribusi tanah sebagai agenda utama berjalan di tempat dan tertinggal dengan agenda legalisasi asset. Dari target 4,5 juta hektar redistribusi tanah (RPJMN 2015-2019), hingga saat ini baru terealisasi seluas 231.349 hektar (5,14%) yang terbagi menjadi 177.423 bidang tanah (Ditjend Penataan Agraria, 2018). Jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan capaian legalisasi asset. Dari target 3,9 juta hektar, sudah tercapai sekitar 1,79 juta hektar (46,03%). Hal ini menunjukkan bahwa prioritas ke-agraria-an pemerintah yang sudah ditetapkan, utamanya

berkenaan dengan agenda reforma agraria perlu didorong dan diberikan alternatif langkah-langkah solutif.

Lambatnya capaian agenda RA terjadi akibat pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) cenderung fokus pada tanah-tanah di luar kawasan hutan. Salah satu rumusan Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2018 menunjukkan hal tersebut, yakni: “Salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan Reforma Agraria adalah tersedianya TORA yang berasal dari klaster transmigrasi, HGU yang telah berakhir, tanah terlantar ataupun tanah Negara lainnya serta TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan”. Obyek TORA dari pelepasan kawasan hutan merupakan klaster terakhir. Padahal, potensi TORA dari kawasan hutan dapat dilakukan melalui perubahan tata batas kawasan hutan ataupun pelepasan kawasan hutan, mengingat sebagian wilayah yang dikuasai masyarakat termasuk dalam kawasan hutan.

Bahkan target redistribusi tanah pada RPJMN 2014 – 2019 sebesar 4,5 juta hektar, 4,1 juta hektar di antaranya berasal dari kawasan hutan. Hal ini menunjukkan bahwa TORA dari pelepasan kawasan hutan adalah sangat potensial dan perlu segera direalisasikan. Mengingat, ribuan wilayah desa yang berada dalam kawasan hutan akan segera terlepas dari kawasan hutan sekaligus konflik dan potensi konflik yang mengiringinya dapat dikurangi, bahkan diselesaikan.

### **Agenda Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan**

Penyelesaian permasalahan penguasaan tanah pada kawasan hutan dilakukan terus menerus diupayakan, mengingat secara faktual sekitar 63% wilayah Indonesia masuk dalam kawasan hutan dan sistem administrasi pertanahan di Indonesia hanya berlaku di luar kawasan hutan. Dalam hal ini Safitri (2016) menyebutnya sebagai dualisme administrasi pertanahan. Dualisme tersebut terjadi karena Pemerintah yang mengartikan kawasan hutan sama dengan hutan negara. Sementara itu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa berdasarkan statusnya, hutan terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Dalam implementasinya tidak memungkinkan adanya hak-hak atas tanah ataupun hak ulayat di dalam kawasan hutan. Oleh karena itu, pejabat pertanahan tidak akan melakukan pendaftaran tanah pada tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat yang berada atau diklaim berada dalam kawasan hutan tanpa ada pelepasan dari Kementerian Kehutanan.

Semangat menyelesaikan permasalahan pertanahan tanah pada kawasan hutan muncul pada Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN Peraturan Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan. Peraturan Bersama ini kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu. Kedua regulasi tersebut menyatakan bahwa apabila obyek tanah yang dikuasai masyarakat berada dalam kawasan hutan dan hasil verifikasi dan validasi penguasaan tanah membenarkan keabsahan tanah hak

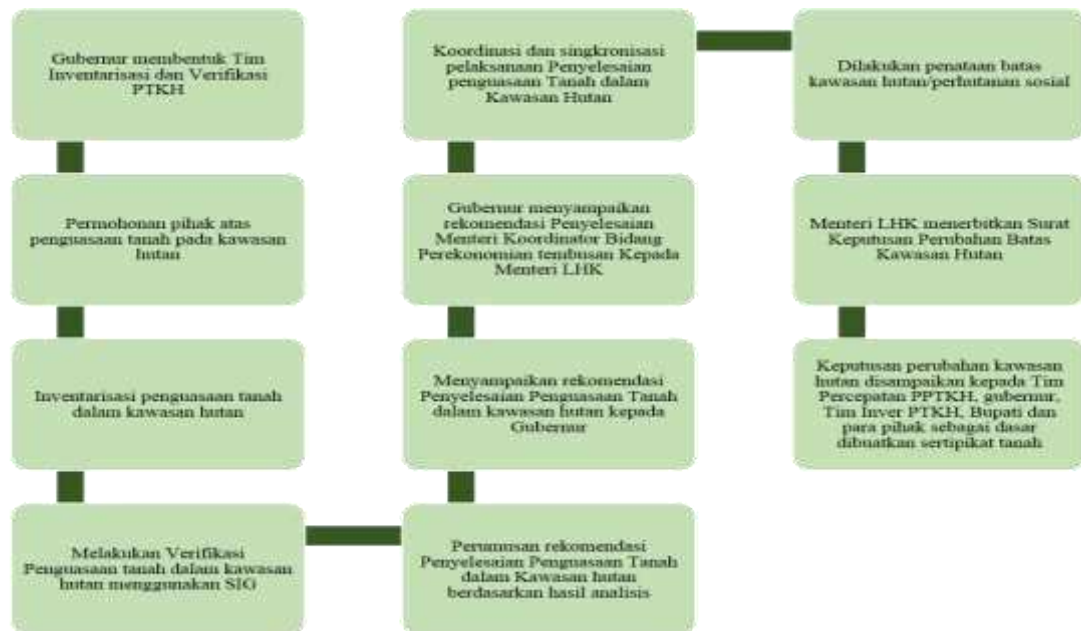
atau tanah masyarakat hukum adat maka tanah tersebut diusulkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan, untuk kemudian didaftarkan atas nama subyek yang menguasai tanah.

Namun demikian, lebih dari 3 tahun regulasi tersebut berlaku, penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan belum menunjukkan hasil yang baik. Bahkan Ratna Djuita (2016) menunjukkan bahwa penyelesaian penguasaan tanah dengan regulasi tersebut tidak berhasil karena: (a) peraturan bersama 4 menteri dianggap cacat hukum karena ditandatangani pada masa transisi; (b) petunjuk teknis sebagai tindak lanjut perber hanya diterbitkan oleh BPN saja dan tidak diketahui oleh 3 kementerian lain, sehingga dianggap tidak mengikat pihak-pihak lain; dan (3) lemahnya koordinasi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Di samping hal tersebut, Muhajir (2015) mensinyalir bahwa di dalam lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri terdapat unsur-unsur yang tidak sepakat dengan kehadiran Perber 4 Menteri, sehingga dalam operasionalnya organ KLHK tidak terlibat dalam inventarisasi dan pengumpulan data di lapangan.

Keterbatasan peraturan bersama dalam menyelesaikan penguasaan tanah di kawasan hutan sebagaimana di atas, disadari betul oleh pemerintah. Oleh karena itu, pada tahun 2017 Presiden menerbitkan peraturan yang mengatur tentang penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Pada Kawasan Hutan. Pada peraturan tersebut dibentuk Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Percepatan PPTKH) yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Dalam melaksanakan tugasnya Ketua Tim Percepatan PPTKH berkoordinasi dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, akademisi dan pemangku kebijakan lainnya. Salah satu tugas dari Tim Percepatan PPTKH adalah melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang mana tugas tersebut dilakukan oleh suatu tim yang dibentuk oleh Gubernur yakni Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH).

Tim Inver PTKH terdiri dari Kepala Dinas Provinsi di bidang kehutanan sebagai ketua dan Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris dibantu oleh kepala dinas lain dalam lingkup provinsi. Setelah dibentuk Tim Inver PTKH oleh Gubernur maka tugas dari Tim Inver ini adalah menerima permohonan dari pihak yang menguasai tanah dalam kawasan hutan, kemudian tim melaksanakan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan serta melakukan verifikasi terhadap penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Setelah itu Tim Inver PTKH membuat analisis data fisik, data yuridis dan lingkungan hidup serta merumuskan rekomendasi pola penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan yang akan diserahkan kepada gubernur dengan melampirkan peta penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan (P4TKH) non kadastral, SP2FBT, salinan bukti penguasaan tanah, pakta integritas Tim Inver PTKH dan usulan pola penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Rekomendasi yang telah dibuat oleh Gubernur kemudian disampaikan kepada Ketua Tim Percepatan PPTKH yakni Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yang oleh Menteri Kehutanan akan ditindaklanjuti dengan dilakukan penataan batas kawasan hutan. Surat keputusan perubahan batas kawasan

hutan tersebut menjadi dasar para pihak untuk mendapatkan hak atas tanah dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Secara garis besar alur kerja dari PPTKH Perpres No 88 Tahun 2017 terdapat dalam Gambar 1.



Gambar 1. Skema Alur Kerja Tim PPTKH (Perpres Nomor 88 Tahun 2017)

### Permasalahan Yang Dihadapi

Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam upaya penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan berkisar pada permasalahan yuridis, permasalahan fisik dan permasalahan sosial ekonomi.

#### 1. Permasalahan Yuridis

Permasalahan yuridis yang paling dirasakan adalah ketidakpastian penguasaan tanah oleh masyarakat. Bahkan beberapa kasus menunjukkan ketidakjelasan proses administrasi pertanahan. Sebagai contoh, pada tahun 2019, ada proyek Prona di Kabupaten Bengkayang (Desa Belimbing, Kecamatan Lumar). Pada dasarnya animo masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya cukup tinggi, utamanya untuk bidang-bidang tanah yang dikuasai masyarakat, baik yang digunakan untuk permukiman maupun untuk pertanian/kebun masih berada dalam kawasan hutan. Animo yang cukup tinggi tersebut diwujudkan dalam bentuk upaya ikut serta dalam Prona maupun pendaftaran tanah secara sporadis. Pada pelaksanaan Prona, seluruh proses sudah selesai, bahkan tinggal mencetak sertipikat. Setelah diteliti kembali, ternyata terdapat 20 bidang/berkas yang dinyatakan berada dalam kawasan hutan. Akhirnya berkas-berkas tersebut dikembalikan dan tidak diproses pendaftaran tanahnya. Demikian pula untuk pendaftaran tanah yang bersifat sporadis berdasarkan inisiatif warga masyarakat. Pada akhirnya tidak dapat diproses karena teridentifikasi berada dalam kawasan hutan.

Permasalahan hukum yang lain terkait pada ketidakjelasan batas kawasan hutan, utamanya hutan dengan status Hutan Lindung (HL). Masyarakat yang tidak tau batas

wilayahnya, mengelola dan menguasai sebagian lahan yang ternyata adalah HL. Akibatnya warga tersebut ditangkap dan berurusan dengan pihak kepolisian.

## 2. Permasalahan Fisik

Beberapa permasalahan fisik yang ditemukan di lapangan antara lain: (a) tidak ditemukannya tanda batas kawasan hutan dengan area penggunaan lain (APL); (b) luasan yang teridentifikasi sebagai Peta Indikatif TORA terlalu kecil dibanding luasan kawasan hutan yang sudah dikuasai oleh masyarakat, lembaga keagamaan, pemerintah desa, maupun pemerintah daerah; dan (c) Sebagian besar kenampakan fisiknya sudah berupa permukiman.

## 3. Permasalahan Sosial Ekonomi

Permasalahan sosial ekonomi yang berhubungan dengan penguasaan tanah pada kawasan hutan antara lain: (a) keterbatasan sarana dan prasarana, baik jalan, gedung sekolah maupun pelayanan kesehatan; (b) rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan oleh bentuk hunian yang dimiliki; (c) ketidakpercayaan kepada pemerintah terkait penyelesaian masalah penguasaan tanah di kawasan hutan, yang ditunjukkan oleh beberapa kali aksi demo masyarakat di sekitar hutan kepada pemerintah daerah.

## 4. Permasalahan Kelembagaan dan Sumberdaya Manusia

Beberapa permasalahan kelembagaan dan SDM yang teridentifikasi, baik pada level lokal, regional maupun nasional antara lain: (a) warga masyarakat dan pemerintah desa belum memiliki kelembagaan yang menangani PPTKH termasuk SDM yang bertanggungjawab; (b) institusi pemerintah kabupaten yang menjadi *leading sector* PPTKH tidak jelas dan Gugus Tugas Reforma Agraria Tingkat Kabupaten belum terbentuk; (c) pada level provinsi, Tim Inver yang dibentuk oleh Gubernur dan Gugus Tugas Reforma Agraria yang juga dibentuk oleh Gubernur, belum menunjukkan sinergisme dan hubungan yang jelas; (d) pada level pusat, Kementerian LHK dan ATR/BPN belum seirama dalam menjalankan agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS).

## 5. Permasalahan Anggaran

Ketidakjelasan kelembagaan yang menangani pada level operasional berakibat pada ketersediaan anggaran. Pada saat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sudah mengalokasikan anggaran untuk kegiatan redistribusi tanah melalui DIPA, ternyata institusi yang lain belum tersedia. Padahal secara operasional, kegiatan redistribusi tanah sebagai bentuk reforma agraria merupakan kegiatan akhir dari seluruh rangkaian PPTKH. Bahkan ada penganggaran yang *misslink* dengan kebijakan, karena ada pada dua institusi yang berbeda. Misal, Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 2018 memiliki anggaran redistribusi tanah sejumlah 72.800 bidang. Namun demikian, pihak KLHK melalui BPKH memprioritaskan pelepasan kawasan hutan yang berupa permukiman, fasilitas umum dan fasilitas sosial.

BPKH, organ KLHK di daerah yang menangani pelaksanaan Inver-pun belum memiliki anggaran yang memadai. Anggaran yang tersedia hanya anggaran sosialisasi Peta Indikatif TORA, yang proses pembuatan petanya juga belum mendapatkan anggaran.

Pada level desa, ada peluang untuk mengalokasikan APB Desa untuk mendukung kegiatan PPTKH. Tetapi pengalokasian anggaran tersebut juga harus disetujui oleh pemerintah kabupaten melalui instansi terkait (Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa ataupun Bagian Pemerintahan Desa). Sistem dan mekanisme pengalokasian anggaran desa untuk mendukung pelaksanaan PPTKH tersebut juga belum ada.

Pada level masyarakat, kewajiban mengajukan usulan pelepasan kawasan yang harus disertai dengan berbagai persyaratan-pun tidak terlepas dari biaya. Pada saat sosialisasi Peta Indikatif TORA, muncul keberatan sebagian warga masyarakat terhadap pengenaan biaya yang harus ditanggung.

### Berbagi Peran Untuk Mengakselerasi

Penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan perlu kerja kolaboratif antar stake holder yang terlibat. Keterlibatan tersebut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing stake holder. Secara prinsip beberapa hal yang harus diakselerasi antara lain:

1. Perlu dukungan pemerintah daerah secara nyata, agar proses PPTKH dapat berjalan dengan baik;
2. Apabila skema PPTKH menggunakan apa yang ada dalam Perpres 88/2017 maka prosedurnya akan lama dan berbelit;
3. Oleh karena itu perlu ada proses penyederhanaan, misal tanpa ada permohonan dan kawasan yang terindikasi sudah dikuasai masyarakat dan masuk dalam kawasan hutan BPKH mengeluarkannya secara 'glondongan';
4. Setelah dikeluarkan, masyarakat dan BPN melakukan identifikasi obyek dan subyek yang menguasainya dan menindaklanjuti dengan pengukuran dan pemetaan bidang;
5. Setelah datanya diketahui, maka BPN melakukan redistribusi tanah pada kawasan hutan dan menindaklanjuti dengan pendaftaran tanahnya.

Berbagi peran untuk mengakselerasi agenda penyelesaian penguasaan tanah pada kawasan hutan untuk berbagai stake holder dapat dicermati pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Berbagi Peran dan Strategi Stake Holder dalam PPTKH

| No | Stake Holder                         | Peran                                                                                                                                                    | Strategi                                                                               |
|----|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Kantor Staf Presiden                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai penggerak dan Pendorong Reforma Agraria dan PPTKH</li> </ul>                                            | Mengintervensi Kebijakan Politik Presiden                                              |
| 2  | Kementerian Koordinator Perekonomian | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketua Tim PPTKH Pusat</li> <li>• Penyedia Perangkat Hukum Mengenai PPTKH</li> </ul>                             | Men-drive Kementerian/Lembaga yang terkait                                             |
| 3  | Kementerian KLHK                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyedia Lokasi Kawasan Hutan pada kegiatan PPTKH</li> <li>• Menerbitkan Peta Indikatif Alokasi TORA</li> </ul> | Memperkuat komitmen seluruh lembaga dan SDM di KLHK dan Mengalokasikan Anggaran secara |

|   |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                   |
|---|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota dari Tim PPTKH dan Tim Inver</li> <li>• Melalui BPKH dengan Tim Inver sebagai pelaksana Inventarisasi dan Verifikasi PPTKH</li> <li>• Turun serta merumuskan pola penyelesaian PTKH</li> <li>• Melalui Dirjen Planologi melakukan tata batas kehutanan hasil dari PPTKH</li> <li>• Mengalokasikan anggaran</li> </ul> | memadai                                                                                           |
| 4 | Kementerian ATR/BPN       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian dari Tim PPTKH</li> <li>• Anggota Tim Inver</li> <li>• Melaksanakan kegiatan PPTKH dilapangan</li> <li>• Peran utama Kementerian ATR/BPN kegiatan pasca PPTKH yakni sertifikasi tanah dengan legalisasi aset dan redistribusi tanah</li> </ul>                                                                         | Memperkuat komitmen seluruh lembaga dan SDM di KLHK dan Mengalokasikan Anggaran secara memadai    |
| 5 | Pemerintah Provinsi       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengalokasikan anggaran</li> <li>• Sebagai ketua harian Reforma Agraria di Provinsi</li> <li>• Sebagai pembentuk Tim Inver di Provinsi</li> <li>• Sebagai perantara antara Tim Inver di Provinsi dengan Tim PPTKH Pusat</li> <li>• Mengalokasikan anggaran pendamping</li> </ul>                                              | Memimpin implementasi kebijakan di lapangan pada level provinsi dan mengalokasikan anggaran       |
| 6 | Pemerintah Kabupaten/Kota | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai pendorong PPTKH di daerah</li> <li>• Perantara antara Tim Inver dengan masyarakat</li> <li>• Perantara data dan informasi antara Tim PPTKH, Tim Inver dan Masyarakat</li> </ul>                                                                                                                                       | Memimpin implementasi kebijakan di lapangan pada level kabupaten/kota dan mengalokasikan anggaran |
| 7 | Pemerintah Desa           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• motor penggerak utama untuk kegiatan PPTKH</li> <li>• Melakukan pendataan awal mengenai penguasaan dalam kawasan hutan</li> <li>• Melakukan pengumpulan data yuridis untuk permohonan PPTKH</li> <li>• Menyediakan pembiayaan level desa</li> </ul>                                                                           | Mengkonsolidasikan stake holder desa dan menyiapkan anggaran                                      |
| 8 | NGO/Ormas                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendorong dari pihak luar dalam kegiatan PPTKH</li> <li>• Pengawasan <i>eksternal</i> untuk terselenggaranya PPTKH yang maksimal</li> </ul>                                                                                                                                                                                   | Menguatkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat                                                |
| 9 | Masyarakat                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai subjek dari PPTKH</li> <li>• Mengikuti kegiatan PPTKH dan melakukan permohonan pelepasan kawasan hutan dalam kegiatan PPTKH</li> </ul>                                                                                                                                                                                | Meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat                                                 |

# HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT SIPIL DALAM KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI KABUPATEN SIGI, SULAWESI TENGAH

*Ahmad Nashih Luthfi, Sutaryono, dan Tjahjo Arianto*

## Ringkasan Eksekutif

Kebijakan reforma agraria adalah suatu *arena*. Ia dinilai sukses jika dijalankan secara kolaboratif dengan cara didongkrak dari bawah (*by leverage*) oleh masyarakat dan dikelola dari atas oleh pemerintah, bukan sebagai kemurahan-hatian (*by grace*) namun sebagai arena yang diperjuangkan dan diorkestrasi oleh berbagai kelembagaan di dalam tubuh pemerintah.

Pemerintah bukan suatu entitas yang tunggal. Ia tercermin dalam kelembagaan yang bersifat *vertikal* (pemerintah pusat, daerah hingga unit desa) dan horisontal atau lebih disebut dengan istilah *sektoral*, yakni berupa kelembagaan kementerian yang berbeda-beda. Demikian pula masyarakat sipil yang menyikapi secara berbeda kebijakan reforma agraria ini, adanya penolakan dari mereka yang mengkhawatirkan munculnya pasar tanah setelah tanah dimiliki secara hak milik individual pasca kebijakan reforma agraria.

Kebijakan reforma agraria di Kabupaten Sigi mencerminkan kerja-kerja kolaboratif antara kekuatan *bottom up* yakni pemerintah daerah dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang berasal dari kalangan sipil, dengan kekuatan pemerintah pusat yang dikoordinasi oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan kementerian dan lembaga pelaksana lainnya yang terkait, serta Kantor Staf Presiden sebagai lembaga pengarahnya.

Kebijakan reforma agraria di Kabupaten Sigi dilatarbelakangi oleh situasi geografis dan demografis yang berupa 114 dari 157 desa di Kabupaten Sigi berbatasan dan berada dalam kawasan hutan, mayoritas dari 226.876 jiwa penduduk daerah ini menggantungkan hidupnya dari hasil pengelolaan hutan dan tanah, namun peruntukan tanah sejumlah 76,16% (seluas ± 392.988 hektar) dari total wilayah Kabupaten Sigi adalah kawasan hutan. Hanya tersisa kawasan pertanian dan perkebunan masyarakat seluas 19,22%. Keberadaan masyarakat terancam oleh kriminalisasi dan konflik.

Kebijakan ini dinilai belum memberikan hasil sebab ada perbedaan yang cukup lebar antara apa yang telah dihasilkan oleh pemerintah daerah dengan apa yang direspon oleh pemerintah pusat (cq. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dalam hal ini BPKH Provinsi Sulawesi tengah). Perbedaan tersebut adalah dalam hal *luasan tanah* yang diusulkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan hasil identifikasi dan inventarisasi, serta mengenai *mekanisme kerja* yang berbeda sesuai dengan regulasi berlainan yang digunakan sebagai dasar dan kerangka kebijakan.

## Pendahuluan

Kabupaten Sigi menyatakan diri sebagai kabupaten pertama yang secara resmi menjalankan kebijakan reforma agraria. Kantor Staf Presiden RI menyatakan bahwa kabupaten

ini merupakan percontohan pelaksanaan reforma agraria di tingkat kabupaten. Diharapkan pelaksanaannya dapat direplikasi untuk daerah-daerah lain.

Kabupaten Sigi memiliki desain untuk menata ulang ketimpangan penatagunaan hutan dan tanah ini melalui kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS). Dalam Pidato Pembukaan Diseminasi Reforma Agraria yang dilaksanakan di Dolo, pada tanggal 28 November 2016, Bupati Sigi menyatakan bahwa kebijakan reforma agraria ini dilatarbelakangi oleh persoalan yang telah lama berlangsung di daerah Sigi, yakni ketimpangan agraria, atau ketimpangan dalam penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber-sumber penghidupan bagi Rakyat Sigi, dan menjadi konflik di wilayah ini.

Pemerintah Kabupaten Sigi melihat bahwa kebijakan reforma agraria merupakan salah satu cara yang paling mungkin meningkatkan kualitas hidup rakyat Sigi secara sosial maupun ekonomi. Dengan penghargaan yang tinggi atas hak asal usul rakyat (adat dan budaya lokal) serta penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria (Gugus Tugas Pengendali Reforma Agraria Kabupaten Sigi 2017).

Oleh karena itu Kabupaten Sigi mencanangkan pelaksanaan Reforma Agraria sebagai salah satu program khusus Pemerintah Daerah yang terintegrasi dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang tertuang dalam RPJMD dan RKPD, serta secara terpisah dikerjakan melalui suatu gugus tugas yang disebut Gugus Tugas Reforma Agraria.

### **Penyelesaian permasalahan tanah dalam kawasan hutan**

Secara nasional kebijakan penyelesaian permasalahan tanah dalam kawasan hutan (PPTKH) sebagai bagian dari Reforma Agraria (RA) telah diatur dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Regulasi ini menjadikan agenda RA melalui perubahan tata batas kawasan hutan dapat dipercepat akselerasinya. Secara kelembagaan, Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) secara bertahap juga sudah dibentuk, baik GTRA Nasional, GTRA Pusat, maupun GTRA di daerah.

### **Kebijakan sebagai proses**

Dalam literatur mengenai kelembagaan, penekanannya adalah pada proses pembentukan kebijakan. Kebijakan tidak dilihat secara linear dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasinya, namun kebijakan dilihat dalam proses pembentukannya (*policy as policy-making*). Peralihan cara pandang terhadap kebijakan dari semula “analisa tentang kebijakan” menuju “analisa tentang proses pembuatan kebijakan” mengajak melihat bagaimana isu yang nantinya menjadi kebijakan itu *dinarasikan* dan diwacanakan, *aktor dan jaringan yang memengaruhi* isu tersebut, dan *kondisi politik serta kepentingan* yang melingkupi isu tersebut. (Wolmer dan Scoones 2005). Dalam hal ini proses pembentukan kebijakan RAPS yang dihasilkan antar berbagai pihak adalah mulai dari pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat sipil serta masyarakat di tingkat tapak.

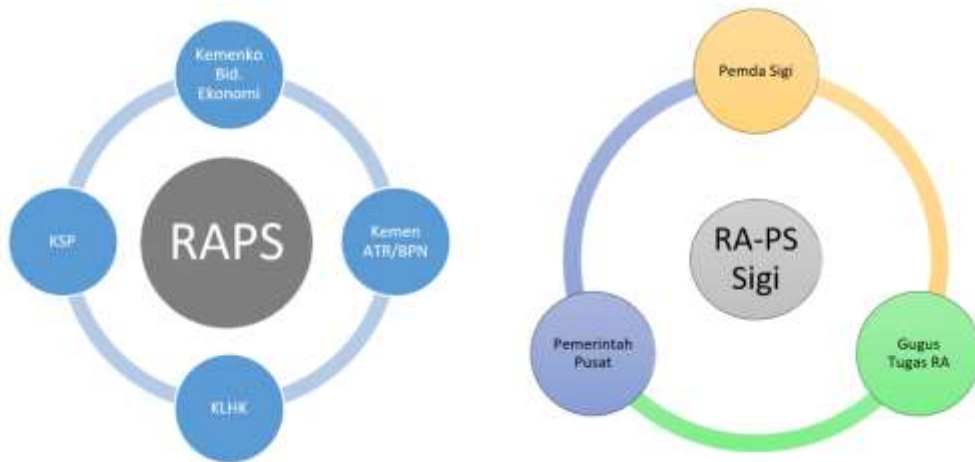
### ***Kebijakan Agraria sebagai “struggle for access”***

Selanjutnya adalah aspek kolaborasi antar-aktor di dalam bingkai *struggle for access*. Hubungan antara lembaga pemerintah dan masyarakat dalam isu sumberdaya agraria (tanah dan hutan) selama ini bersifat saling menegasikan bahkan konfliktual. Masyarakat memperjuangkan haknya dengan cara melawan (*struggle against*) terhadap negara karena *mempertahankan* segala kekuatan yang mengurangi atau akan menghilangkan hak mereka. Namun, dalam mengusung kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) ini kedua aktor (masyarakat dan negara) sedang memperjuangkan hal yang sama dalam bingkai *struggle for access* yakni *perjuangan untuk mendapatkan* hak atas tanah dan pengelolaan kawasan hutan bagi rakyat, dan perjuangan dari negara untuk memenuhi itu. Konsep *struggle for access* (*on land and forest*) ini diturunkan dari konsep *struggle for access* yang biasanya digunakan dalam isu keadilan secara umum (Goldschmidt, J 2002). Tuntutannya dapat berupa akses (laki-laki dan perempuan) terhadap isu-isu publik seperti, kesehatan, tanah, air, rumah, dan wilayah (Hill, H 1980), padang gembalaan dan wilayah hutan (Stephenson, T 1989), akses terhadap tanah dan air (isu sumberdaya agraria) (Matondi, P.B. 200), bidang pendidikan (Kidder 2003), dll.

### ***Kelembagaan lintas-sektor dan multi-level***

Aspek *kelembagaan* yang menarik dilihat adalah inisiasi dari pemerintah daerah yang selama ini luput dalam wacana kebijakan reforma agraria. Dilihat secara komparatif dari pengalaman pelaksanaan Landreform era 1960-an, kebijakan reforma agraria sebenarnya tidak bisa dipisahkan dari peran pemerintah daerah. Melalui Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 Tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform, maka dibentuklah Panitia Penyelenggara Landreform dari tingkat pusat, daerah, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Masing-masing tingkat dipimpin oleh pimpinan pemerintahan. Dijelaskan dalam bagian konsideran Kepres tersebut pembentukan Panitia Penyelenggaraan Landreform adalah untuk mewujudkan kerja sama/koordinasi dalam bidang pimpinan, pelaksanaan serta pengawasan di Pusat maupun Daerah.

Aransemen kelembagaan pelaksanaan reforma agraria di tingkat Pusat dan Kabupaten Sigi bergerak secara dinamis. Secara formal dibentuk kelembagaan lintas-sektor di tingkat pusat, dengan terkoordinasinya pelaksanaan kebijakan Reforma Agraria berdasarkan Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Tim diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Koperasi dan UKM, serta Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Surat Keputusan ini mengganti Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 17/M.PPN/HK/02/2015 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional.



Gambar 1. Penataan dan Hubungan Kelembagaan Reforma Agraria Lintas-Sektor dan Multi-Level di tingkat Pusat dan Daerah

### ***“Strategi Kue Wingko” dalam pelaksanaan reforma agraria***

Ketiga konsep di atas sebenarnya memiliki persamaan dan mengerucut pada satu pendekatan dalam pelaksanaan reforma agraria, yakni pendekatan yang menekankan suksesnya kebijakan reforma agraria yang sangat ditentukan oleh kekuatan dari dua sisi: matang dari atas dan matang dari bawah. Konsep ini dipinjam dari Saturnino M. Borras (1998, 2001, 2007). Interaksi simbiotik antara kelompok masyarakat otonom *dari bawah* dengan kelompok pemerintah yang reformis *dari atas* melahirkan strategi yang menjanjikan bagi keberhasilan reforma agraria dalam menghadapi subyek-subyek penguasa tanah dan tanah-tanah yang disasar untuk menjadi obyek reform. Strategi ini ia istilahkan sebagai *bibingka strategy* dalam pengalaman pelaksanaan land reform di Filipina yang sebenarnya ia meminjam dari istilah Jonathan Fox (1993) berupa *sandwich strategy* dalam pengalaman Mexico, atau saya sebut di sini “*strategi kue wingko*” untuk konteks Indonesia. Kue wingko ini bisa menjadi matang karena dipanaskan dari atas dan dari bawah. Kesimpulan itu berkesesuaian dengan yang dinyatakan Wiradi (2000, 181-182) bahwa syarat keberhasilan reforma agraria, dua diantaranya adalah adanya kemauan politik dari elit penguasa dan partisipasi aktif dari organisasi rakyat/tani yang pro-reform.

### **Proses dan dinamika pelaksanaan kebijakan reforma agraria**

Kebijakan reforma agraria di Kabupaten Sigi berproses dan berlangsung sebagaimana berikut.

1. *Pada tingkat Daerah (Pemerintah Kabupaten, Masyarakat Sipil dan Pemerintah Desa)*
  - a. Memasukkan agenda reforma agraria dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sigi 2016-2021, dan Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten (RKPD) 2017
  - b. Memasukkan agenda reforma agraria dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2017. Pada tahap persiapan (2016) pemerintah daerah telah membelanjakan Rp 700 juta, dan tahun 2017 dianggarkan Rp 1,2 miliar dalam APBD

- c. Membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Sigi melalui Surat Keputusan Bupati (2017) dan telah menyusun peta jalan (*road map*) pelaksanaan reforma agraria (2017). GTRA terdiri dari gabungan unsur pemerintah daerah, kementerian di tingkat daerah dan masyarakat sipil.
- d. Mengidentifikasi potensi Tanah Obyek Reforma Agraria yang berasal dari kawasan hutan dan non-kawasan hutan serta Subyek penerimanya (2017) berdasarkan pemetaan partisipatif dan berasal dari usulan masyarakat di level tapak. Pemetaan ini dilaksanakan oleh GTRA Desa dan pendampingan dari CSO, dengan menggunakan anggaran Dana Desa sebesar rata-rata 15 juta/desa. Pembentukan GTRA Desa serta penggunaan anggaran Dana Desa didasarkan pada Surat Keputusan Bupati.
- e. Usulan potensi Tanah Obyek Reforma Agraria dihimpun dari bawah, desa-demi desa, dengan Berita Acara Penetapan TORA per-desa yang diotorisasi oleh GTRA Desa sekaligus pemerintah desa.
- f. Mengusulkan dan menyerahkan data dan peta Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial (PS) kepada pemerintah pusat. Program prioritas kebijakan reforma agraria Sigi didahului dengan pemetaan bersama masyarakat yang difasilitasi oleh GTRA kabupaten terhadap beberapa wilayah sebagai berikut (Usulan TORA 2017): (1) HGU PT. Hasfram Sulawesi yang secara fisik telah terlantar, (2) Eks-HGU Perusahaan Daerah Sulawesi Tengah, (3) APL yang telah digarap oleh masyarakat. Kesemuanya ini diusulkan oleh GTRA dalam skema Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial (PS) kepada pemerintah pusat. Penyerahannya dilaksanakan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta disaksikan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Badan Informasi Geospasial, dan Kantor Staf Presiden (3 Oktober 2017).
- g. Menyusun Dokumen Rancangan Kerja Integratif Pemerintah Kabupaten Sigi untuk Keberlanjutan Program Reforma Agraria (18 April 2018).



Gambar 2. Dokumen tebal Usulan Objek Reforma Agraria Kabupaten Sigi

2. *Pada tingkat Kementerian (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)*
  - a. Bekerja dengan kerangka regulasi, yang terdiri dari Perpres 88 Tahun 2017; Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam kawasan Hutan; Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA Revisi 2, target penyelesaian Di Prov. Sulteng seluas  $\pm 135.671$  Ha (Kab. Sigi seluas  $\pm 14.864$  Ha. Terdiri dari inver  $\pm 10.027$  Ha dan non inver  $\pm 4.837$  Ha); Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah No.522/518.2/DIS.HUT-G.ST/2017 tentang Pembentukan Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan Provinsi Sulawesi Tengah, terbentuknya Tim Inver PTKH melalui SK Sulawesi Tengah No. 522/518.2/DIS.HUT-G.ST/2017.
  - b. Melakukan identifikasi dan inventarisasi potensi RAPS.
3. *Perbedaan yang tajam antara Usulan TORA GTRA dengan Hasil Inver BPKH KLHK*
  - a. Pada tahap awal BPKH KLHK bekerja dengan cara memverifikasi data Usulan TORA GTRA dengan data Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan (revisi II) sesuai Kepmenlhk No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018.
  - b. Terdapat perbedaan tajam antara keduanya dalam hal sebaran lokasi: jumlah desa yang mengusulkan dan yang tidak mengusulkan, jumlah penduduk pemohon, lokasi usulan yang berada di dalam atau di luar peta indikatif, dan konsekuensi luasan yang dihasilkan.

|                        | TORA Usulan GTRA (Surat Bupati Sigi Nomor: 590/ 6660/ Adpum-Setda, 8 Agustus 2018)                                                                                           | Peta Indikatif sesuai SK KLHK 3154         | Hasil Inver                                                                  |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Luas (ha)</b>       |                                                                                                                                                                              | Inver $\pm 10.027$ , non inver $\pm 4.837$ |                                                                              |
| <b>Lokasi</b>          | 10 kecamatan                                                                                                                                                                 | 13 kecamatan dari 15 kecamatan             | Di dalam Peta Indikatif: 9 kecamatan<br>Di luar Peta Indikatif: 10 kecamatan |
| <b>Lokasi Desa</b>     | 46 desa                                                                                                                                                                      | 59 desa                                    | Di dalam Peta Indikatif: 26 desa<br>Di luar Peta Indikatif: 20 desa          |
| <b>Hasil Pengajuan</b> | – 26 desa telah mengajukan, 33 yang belum/tidak mengajukan<br>– Jumlah pemohon: 2.268 Orang<br>– Dinyatakan lengkap melalui inver: 9 pemohon di 2 Desa (Waturalele dan Doda) |                                            |                                                                              |

Sumber: diolah dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XVI Palu, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup & Kehutanan, *Hasil Evaluasi Usulan Sumber TORA Dalam Kawasan Hutan Kabupaten Sigi*, 19 September 2018

- c. Tabel di atas menyajikan hasil inver secara administratif yang dilakukan oleh BPKH dengan memeriksa kelengkapan administratif dokumen Usulan yang disesuaikan dengan

acuan (formulir) dalam Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria, serta mengacu pada Peta Indikatif. Inver tersebut belum dilakukan secara pengecekan di lapangan.

4. *Deadlock: Perbedaan persepsi Pemerintah Kabupaten dan Kementerian LHK*

Pemerintah Daerah Hasil inver di atas disajikan pada tanggal 19 September 2018 di hadapan Bupati Sigi dan jajarannya, serta unsur masyarakat. Pertemuan tidak sampai selesai dari yang dijadwalkan sebab bupati dan jajarannya memutuskan pergi sebab merasa tidak puas dengan hasil inver yang dilakukan oleh BPKH tersebut. Pada tanggal 20 September Bupati Sigi mengadakan rapat konsolidasi dengan semua Setda, kepala desa, camat, dan organisasi masyarakat sipil pendukung kebijakan Reforma Agraria. Rapat menghasilkan keputusan bahwa sebagian besar hasil inver yang dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh BPKH akan dibawa oleh pemerintah daerah ke pusat, kepada direktur jenderal dan menteri KLHK untuk dimintakan diskresi. Pemerintah daerah menganggap bahwa data yang ditetapkan dalam Peta Indikatif oleh KLHK tersebut pada dasarnya adalah usulan dari daerah (BPKH) yang telah mengantisipasi adanya kebijakan RAPS. Pemerintah daerah akan menolak hasil inver tersebut jika usulannya lebih lanjut tetap tidak disetujui. Dari proses di atas tergambar bahwa masih belum ada titik temu antara pemerintah daerah dengan BPKH Palu sebagai pelaksana dari KLHK.

## **Rekomendasi**

1. Lahirnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria diharapkan mampu mengintegrasikan kuadran hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar-kementerian lintas sektor, menggenapi Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Pengintegrasian tersebut terutama dalam hal dua kelembagaan berbeda yang lahir dari dua Perpres tersebut: Tim Inver oleh Perpres 88 dan GTRA oleh Perpres 86.
2. Konsep kepemilikan bersama yang diakomodir dalam Perpres 86 dapat menjadi pilihan yang cocok pada beberapa wilayah di lokasi pelaksanaan reforma agraria. Hal ini sekaligus menjawab kekhawatiran terjadinya pasar tanah akibat kepemilikan individual yang dihasilkan dari redistribusi dalam program reforma agraria.
3. Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN (terutama yang ada di tingkat bawah) mengedepankan pandangan administratif yang tercermin dalam menilai/memeriksa kelengkapan administratif sebagaimana acuan yang ada, sementara administrasi dan dokumen yang disusun oleh pemerintah desa disusun mendahului berbagai skema dan acuan formal yang ada. Kenyataan ini sering digambarkan oleh pemerintah daerah dan GTRA dengan istilah “berjalan sambil membuat jalan”, menapaki kebijakan reforma agraria sekaligus membuat jalannya yang dilaksanakan secara simultan. Hal ini memahami bahwa kebijakan tidak bersifat linear namun prosesusual dan dinamis, sementara pelaksana di Kementerian bekerja secara prosesusual. Komitmen perlu didahulukan daripada

pendekatan administratif. Dengan komitmen itulah akan dihasilkan kebijakan-kebijakan kreatif serta dibangunnya administrasi yang responsif, dan bukan sebaliknya yang selama ini justru bersifat denial atau penyangkalan.

## Referensi

- Anonim 2016, 'Kerangka Acuan Persiapan Reforma Agraria di Tingkat Kabupaten Sigi'.
- Borras, SM 1998, 'The Bibingka Strategy to land reform and implementation: Autonomous peasant mobilization and state reformist in the Philippines', *Working Paper Series* No. 274, ISS The Hague.
- Borras, SM 2001, 'State-society relations in land reform implementation in the Philippines', *Development and Change*, Vol. 32, hl. 545-575.
- Borras, SM 2007, *Pro-poor land reform: a critique*, Ottawa, Ontario: University of Ottawa Press.
- Fox, J 1993, *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Ithac, NY: Cornell University Press.
- Goldschmidt, J 2002, 'The pro se litigant's struggle for access to justice', *Family court review*.
- Hill, H 1980, *Freedom to roam. The struggle for access to Britain's moors and mountains*.
- Kidder, WC 2003, *The struggle for access from Sweatt to Grutter: A history of African American, Latino, and American Indian law school admissions, 1950-2000*, Harv. BlackLetter LJ.
- Matondi, PB 2001, *The struggle for access to land and water resources in Zimbabwe: The case of Shamva District*, Food and Agriculture Organization.
- Pemerintah Kabupaten Sigi 2017, *Navigasi Pengusulan Tanah Obyek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Kabupaten Sigi*, Sulawesi Tengah.
- Stephenson, T 1989, *Forbidden land: the struggle for access to mountain and moorland*, Manchester University Press.
- Tenure Conference 2017, "Ketika Sigi memilih jalan reforma agraria dan Perhutanan Sosial", Wawancara Bupati Sigi Irwan Lapata dengan Tenure Conference, 27 Oktober 2017, <https://www.tenureconference.id/single-post/2017/10/27/Ketika-Sigi-Memilih-Jalan-Reforma-Agraria-dan-Perhutanan-Sosial>
- Wiradi, G 2000, *Reforma agraria, perjalanan yang belum berakhir*, Insist Pess, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Wolmer, W. dan Scoones, I 2005, *An Introduction to Policy Processes*. IDS: Brighton.

## **PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN MELALUI SKEMA REFORMA AGRARIA**

*M. Nazir Salim, Westi Utami, dan Diah Retno Wulan*

### **Ringkasan Eksekutif**

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan banyak terjadi di Indonesia dan merupakan suatu permasalahan yang dilematik karena kawasan hutan mengandung aspek ekonomi, ekologi, sosial, budaya, serta politik. Kebijakan yang diusung oleh Perpres No. 88/2017 dan Permenko No.3/2018 memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengusulkan tanah dalam kawasan hutan yang mereka kuasai untuk dikeluarkan dari kawasan hutan melalui skema PPTKH. Fakta di lapangan berbicara bahwa masyarakat membutuhkan keamanan dan penguatan aset-akses terhadap tanah dalam kawasan hutan yang mereka kuasai, namun sebagian besar masyarakat belum menerima informasi skema PPTKH dengan baik sehingga membutuhkan katalisator untuk memudahkan pelaksanaan skema PPTKH tersebut. Pandangan utama kajian ini adalah bahwa penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat jumlahnya cukup banyak, oleh karena itu dibutuhkan upaya penyelesaian untuk mewujudkan keamanan maupun penguatan aset dan akses mereka. Skema PPTKH memberi peluang untuk mewujudkan apa yang selama ini dikehendaki oleh masyarakat. Aset masyarakat dalam kawasan hutan harus dikeluarkan melalui mekanisme Inver PTKH. Kajian ini hadir untuk menggambarkan pokok-pokok pikiran terkait upaya masyarakat untuk menyelesaikan penguasaan tanah dengan cara mengusulkan untuk dikeluarkan lahan masyarakat dari kawasan hutan. Karena sejatinya skema PPTKH hadir untuk menjawab kegelisahan akan realitas penguasaan tanah oleh masyarakat dalam kawasan hutan.

### **Pendahuluan**

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan oleh masyarakat banyak terjadi dan eksistensinya mendahului keberadaan negara itu sendiri. Pada tahun 2014 BPS mencatat terdapat 2.037 desa yang berada di dalam kawasan hutan, 19.247 desa yang berada di sekitar kawasan hutan, dan 60.906 desa di luar kawasan hutan (Badan Pusat Statistik 2014, 18). Angka-angka tersebut terus mengalami perubahan dan kemudian ditemukan 25.863 desa dari 75 ribu desa di Indonesia berada di dalam kawasan hutan dan di sekitar kawasan hutan (Sutaryono, Arianto & Luthfi 2018, 12, Sirait 2017). Sejalan dengan hal tersebut, Menteri LHK kemudian merilis data yang menyebutkan sekitar 25.863 desa di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang terdiri atas 9,2 juta rumah tangga (Winata 2019). Persoalan ini perlu mendapat perhatian karena penguasaan dan klaim tanah tersebut dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari baik oleh individu masyarakat maupun klaim-klaim yang dilakukan masyarakat adat yang menuntut pengakuan haknya (Muur 2018). Klaim-klaim ini bukan hanya ada dalam hutan

produksi terbatas dan hutan lindung untuk *buffer zone*, tetapi juga dalam kawasan hutan konservasi (Hein, J, dkk. 2016) yang peruntukannya untuk menjaga keanekaragaman tumbuhan dan satwa.

Atas realitas tersebut, Menteri LHK kemudian mengeluarkan target PPTKH pada awal tahun 2018 sebanyak 159 kabupaten/kota dari 26 provinsi dengan target 1.690.327 hektar (Utami, Salim & Mujiati 2018, 42). Namun, sejak diterbitkannya Perpres No. 88/2017 dan aturan pelaksanaannya (Permenko No. 3/2018) hingga akhir tahun 2018 belum ada kabupaten yang berhasil menyelesaikan Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Inver PTKH). Keadaan tersebut dapat menimbulkan persoalan karena penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan oleh masyarakat dengan status tanah yang belum memiliki kepastian hukum akan terkait langsung dengan keamanan aset dan akses. Apabila tidak diwadahi dengan baik maka dapat berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan saling klaim di kawasan hutan dalam pengaturan dan tata kelolanya (Utami, Salim & Mujiati 2018, 25). Realitas ini dapat menimbulkan konflik dan kriminalisasi atas akses rakyat terhadap tanah yang berada di kawasan hutan (Rachman 2014, 33). Untuk itu diperlukan perubahan tata batas melalui Inver PTKH dengan mekanisme permohonan dari masyarakat secara kolektif. Persoalannya, sebagian besar masyarakat belum cukup paham bagaimana tata cara mengusulkan tanahnya ke Tim Inver PTKH, oleh karena itu, melibatkan masyarakat dan pendampingan akan membantu meningkatkan *capacity building*-nya.

### **Tora di Kawasan Hutan untuk PPTKH**

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan didapatkan melalui identifikasi kawasan hutan, sedangkan mekanisme penyediaan sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan diperoleh melalui pelepasan kawasan hutan ataupun dengan perubahan batas kawasan hutan. Menurut Pasal 2 Permen LHK No.17/2018, sumber TORA yang berasal dari kawasan hutan terdiri atas:

1. Alokasi TORA dari 20% pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan;
2. Hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) tidak produktif;
3. Program pemerintah untuk pencadangan sawah baru;
4. Permukiman transmigrasi beserta fasos dan fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip;
5. Permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum;
6. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat; atau
7. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat.

Skema PPTKH menggunakan sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dengan mekanisme perubahan batas kawasan hutan. Artinya dari ketujuh kriteria di atas, hanya kriteria 4-7 yang penyelesaiannya menggunakan skema PPTKH. Prosedur PPTKH dilaksanakan dengan tahapan yang diawali dengan sosialisasi, kemudian usulan dari masyarakat dan Inver PTKH yang ujungnya adalah keputusan Menteri LHK, apakah perubahan batas, tukar menukar kawasan hutan, PS atau *resttlement*. Proses panjang itu terjadi karena

PPTKH dimulai dari bawah (masyarakat mengusulkan) dan sampai keputusan akhir di tingkat menteri.

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan lokasinya mengacu pada Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA. Meskipun demikian kebijakan Inver PTKH memberikan perlakuan terhadap desa yang tidak masuk ke dalam Peta Indikatif untuk tetap diinver khususnya lahan permukiman. Pertimbangan tersebut dapat dilakukan dengan adanya rekomendasi dari bupati yang menerangkan bahwa masyarakat tersebut adalah warganya, kawasan tersebut merupakan desa yang sudah lama ada dan benar-benar digunakan untuk permukiman. Perlakuan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.62/Menhut-II/2013 yang menyatakan bahwa permukiman dalam kawasan hutan boleh dikeluarkan apabila terdapat minimal 10 rumah dan berkelompok.

### **Inver PTKH**

Skema PPTKH dijalankan melalui mekanisme Inver PTKH oleh Tim Inver PTKH yang dibentuk oleh gubernur. Kegiatan Inver PTKH di lapangan diawali dengan melakukan telaah menggunakan citra untuk menentukan lokasi Inver PTKH yang dilanjutkan dengan proses sosialisasi. Praktik di lapangan, terdapat beberapa persoalan dalam pelaksanaan Inver PTKH, Utami, Salim & Mujiati (2018, 82-83) menjabarkan bahwa salah satu kendala pelaksanaan Inver PTKH adalah sosialisasi yang tidak efektif sehingga berdampak pada terbatasnya usulan permohonan Inver PTKH oleh masyarakat, sehingga jauh dari target yang telah ditetapkan. Situasi itu menyebabkan objek TORA dari pelepasan kawasan hutan masih sulit untuk didistribusikan karena belum ada pelepasan kawasan hutan yang sudah dilakukan perubahan tata batas.

### **Kebutuhan Masyarakat dalam Proses Inver PTKH**

Masyarakat sudah sejak lama menempati wilayah dalam kawasan hutan dalam bentuk desa, jauh sebelum wilayahnya ditetapkan sebagai kawasan hutan. Secara fisik di lapangan menunjukkan bahwa desa dalam kawasan hutan tersebut sudah menjadi permukiman dan fasilitas umum. Fakta tersebut menunjukkan bahwa desa dalam kawasan hutan tersebut sudah diakui keberadaannya meskipun wilayahnya masih masuk dalam kawasan hutan.

Pasal 7 dan Pasal 8 Perpres No. 88 Tahun 2017 menegaskan adanya pola penyelesaian melalui empat jalur yaitu dengan mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan, tukar menukar kawasan hutan, PS atau dengan melakukan *resettlement*. Pola penyelesaian tersebut tidak serta merta dibuka selebar-lebarnya, namun tetap memberikan batasan untuk menghindari semakin tergerusnya kelestarian ekosistem kawasan hutan. Batasan tersebut diletakkan dalam Pasal 21 Perpres No. 88 Tahun 2017 dimana satu kabupaten/kota hanya bisa dilakukan satu kali serta dibatasi oleh waktu. Pasal ini cukup problematis karena pada praktiknya, Tim Inver PTKH tidak mampu melakukan sosialisasi secara memadai, dan hal itu terbukti pada Inver tahun 2018 masih banyak desa-desa yang tidak

mengusulkan ke Tim Inver akibat ketidaktahuan. Jika merujuk pasal di atas maka desa yang tidak mengusulkan tidak lagi memiliki kesempatan mengusulkan di tahun berikutnya.

Masyarakat sebenarnya memahami betul akan pentingnya pengakuan hak atas tanah yang mereka kuasai. Walaupun selama ini tidak ada permasalahan terkait batas penguasaan tanah, namun terdapat aspek lain yang perlu diperhatikan yaitu aspek ekonomi. Beberapa masyarakat pernah berniat menjual tanahnya namun tidak ada satupun yang bersedia membelinya karena masyarakat mengetahui wilayah tersebut masuk dalam kawasan hutan sehingga tidak mungkin dapat disertipikatkan dan harga tanahnya akan sangat rendah bila dijual kembali.

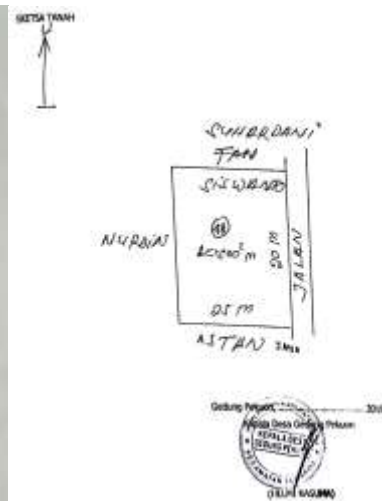
Pengalaman penulis mendampingi warga di lapangan (Desa Gedung Pekuon, Ogan Komering Ulu) dalam proses pengusulan, tingkat partisipasi warga baik kepala desa maupun tokoh masyarakat cukup tinggi dan membantu dalam kelancaran proses pembuatan berkas permohonan Inver PTKH. Hal lain yang menurut penulis penting untuk dikemukakan adalah realitas yang ada di masyarakat. Umumnya, masyarakat pedesaan tidak memahami cara kerja birokrasi dan tidak memahami bagaimana cara untuk mendapatkan akses atas informasi Inver PTKH. Masyarakat membutuhkan bantuan pihak lain baik dari *stakeholder*, aparat pemerintahan setempat, maupun peran aktor (perangkat desa) sebagai *katalisator* untuk memberikan keamanan aset dan akses mereka. Kondisi ini menegaskan asumsi awal penulis, bahwa sebenarnya masyarakat membutuhkan “keamanan aset dan akses” atas tanah-tanah yang dikuasai, namun memerlukan perpanjangan informasi dari pihak lain. Di sinilah letak pentingnya pendampingan, karena apabila hanya melimpahkan tanggung jawab pengusulan permohonan Inver PTKH dari masyarakat (*bottom up*) tanpa adanya transfer informasi serta pendampingan, belum tentu hal tersebut akan terjawab dengan baik. Belajar dari pengalaman, pasca pendampingan masyarakat mampu mengusulkan lahan lainnya selain permukiman. Artinya, penulis meyakini, jika diberi informasi yang benar dan tepat, masyarakat akan dengan cepat belajar dengan caranya.

Hemat penulis, sebenarnya pengembangan kapasitas masyarakat untuk mengembangkan pengetahuan tidak harus selalu dengan intens, karena warga yang sudah mahir dan terampil akan berperan aktif untuk saling membantu warga lainnya. Namun demikian, tetap diperlukan pendampingan untuk pengembangan kapasitas masyarakat, baik sikap maupun keterampilan sehingga dapat berperan aktif dalam menjalankan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan (Mulyadi 2013, 224). Intinya, partisipasi masyarakat lokal sangat diperlukan untuk meningkatkan keberlanjutan atau model-model pembangunan yang berbasis masyarakat (Pokharel dkk. 2015, 78, Pujo dkk. 2018, 120).

Antusias masyarakat dalam mengikuti sosialisasi dengan mekanisme *learning by doing* merupakan bukti bahwa masyarakat memiliki kemauan yang besar untuk dapat menguatkan hak atas tanah mereka. Mereka sebenarnya menyadari bahwa mereka sangat membutuhkan keamanan aset dan akses terhadap lahan penghidupan mereka, hanya saja mereka belum mengetahui keberadaan Inver PTKH sehingga dibutuhkan perantara sebagai penyambung informasi terkait Inver PTKH. Masyarakat merasa, metode sederhana yang digunakan dalam

pendampingan kegiatan “sosialisasi Inver PTKH” sangat mudah dipahami, karena langsung dipraktikkan di lapangan, sehingga masyarakat tergerak untuk membuat berkas permohonan Inver PTKH.

Dibawah ini contoh ouput pendampingan dan hasil akhir dari usulan yang dilakukan oleh masyarakat Gedung Pekuon, Kabupaten OKU.



Gambar 2. Formulir Permohonan Inver PTKH untuk Perorangan. Gambar 3. Sketsa Tanah untuk Perorangan.

Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019

Gambar 4. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT). Gambar 4. Formulir 1a. Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019

**PEMERINTAH KABUPATEN OGAN KOMERING ULU**  
**KECAMATAN LENGKITI**  
**DESA GEDUNG PEKUON**

PAKTA INTEGRITAS  
 KEPALA DESA PEKUON

Yang bertandatangan dibawah ini:  
 Nama : HELMI KASUMA  
 Umur : 51 Tahun  
 Nomor KTP : 3601280113580001  
 Jabatan : Kepala Desa Gedung Pekuon  
 Alamat : Dusun III

Dalam rangka proses permohonan (inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan di Desa Pekuon, dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tidak akan melakukan praktik Suap/Korupsi, KKN dan Nepotisme (KKN).
2. Semua data dan persyaratan yang disampaikan terkait permohonan Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan benar sesuai ketentuan yang berlaku.
3. Jika saya melanggar hal-hal tersebut di atas, saya siap menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Demiikian Pakta Integritas ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun juga untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Gedung Pekuon, Mengalahat, Kepala Desa Gedung Pekuon  
 HELMI KASUMA

Gedung Pekuon, 2019  
 HELMI KASUMA

Gambar 5. Formulir 2, hasil sket RT 1 dan RT 2. Gambar 6. Pakta Integritas  
 Sumber: Dokumen Permohonan Inver PTKH Desa Gedung Pekuon 2019

### Muara Inver PTKH

PPTKH bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset. Redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset merupakan kewenangan dari Kementerian ATR/BPN. Untuk itu Kementerian ATR/BPN harus berperan aktif dalam pelaksanaan Inver PTKH karena ujung dari kegiatan Inver PTKH adalah redistribusi aset, distribusi aset serta legalisasi aset yang menjadi kewenangan dari Kementerian ATR/BPN, sehingga Kementerian ATR/BPN akan memiliki dua peran sekaligus, yaitu sebagai Tim Inver PTKH sekaligus berdiri sendiri sebagai kementerian yang menjalankan tugas terkait redistribusi aset, distribusi aset, serta legalisasi aset.

### Penutup dan Rekomendasi

Skema PPTKH merupakan upaya percepatan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat sebagai salah satu sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan. Skema PPTKH perlu dilakukan karena selama ini terdapat masyarakat yang menguasai tanah dalam kawasan hutan dalam waktu yang lama, dan sebenarnya pemerintah mengetahui akan hal tersebut. Mereka diakui sebagai suatu desa yang masuk dalam wilayah administratif namun faktanya desa tersebut masih dalam kawasan hutan. Pembangunan infrastruktur oleh pemerintah yang dilakukan pada desa dalam kawasan hutan merupakan indikasi bahwa pemerintah setempat mengakui keberadaannya, namun di sisi lain, pemerintah seolah melakukan “pembiaran” situasi tersebut. Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan merupakan kewajiban negara setelah masyarakat dengan arif dan bijak telah menjalankan semua tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Masyarakat menyadari bahwa lahan penghidupan mereka perlu mendapat pengamanan, akan tetapi hal tersebut tidak dapat dilakukan. Walaupun skema PPTKH telah membuka “peluang” bagi masyarakat, namun faktanya belum banyak masyarakat yang mengetahuinya, sehingga masyarakat belum dapat mengidentifikasi objek yang mereka kuasai dalam kawasan hutan. Untuk itu diperlukan transfer informasi kepada masyarakat terkait pelaksanaan skema PPTKH melalui Inver PTKH, salah satu caranya adalah dengan melakukan pendampingan dan sosialisasi. Masyarakat akan lebih mudah memahami proses identifikasi apabila sosialisasi dilakukan dalam bentuk *learning by doing*. Strategi semi partisipatif dengan model kerja lapangan yang menerapkan *learning by doing* dapat mendorong masyarakat untuk melakukan identifikasi secara mandiri, kemudian mengajukan permohonan Inver PTKH melalui Tim Inver PTKH sampai pada akhirnya tanah masyarakat dapat dikeluarkan dari kawasan hutan. Pendampingan dan peningkatan *capacity building* masyarakat yang tepat akan merangsang peran aktif warga yang pada gilirannya warga dapat mengusulkan Inver PTKH secara mandiri dan berkelanjutan.

## Referensi

- Badan Pusat Statistik 2014, *Statistik potensi desa Indonesia (village potential statistics of Indonesia) 2014*, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Hein, J, Adiwibowo, S, Dittrich, C, Rosyani, Soetarto, E, & Faust, H 2016 ‘Rescaling of Access and Property Relations in a Frontier Landscape: Insights from Jambi, Indonesia, The Professional Geographer, vol. 68, no. 3, hlm. 380-389, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00330124.2015.1089105?needAccess=true>, DOI:10.1080/00330124.2015.1089105.
- Muur, Wvd, 2018, ‘Forest conflicts and the informal nature of realizing indigenous land rights in Indonesia’, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13621025.2018.1445495?needAccess=true>, *Citizenship Studies*, vol. 22, NO. 2, 160-174, doi.org/10.1080/13621025.2018.1445495
- Pokharel, RK, Neupane, PR, Tiwari, KR & Köhl, M 2014, ‘Assessing the sustainability in community based forestry: A case from Nepal’, *Forest Policy and Economics* 58, hlm. 75-84.
- Rachman, NF 2014, ‘Masyarakat hukum adat adalah ~~bukan~~ penyanggah hak, ~~bukan~~ subjek hukum, dan ~~bukan~~ pemilik wilayah adatnya’, *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial* 33/XVI/2014, hlm. 25-50.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusi dan perubahan agraria: Redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sutaryono, Arianto, TA & Luthfi, AN 2018, ‘Hubungan negara dan masyarakat sipil dalam kebijakan reforma agraria dan penyelesaian permasalahan tanah dalam kawasan hutan di Kabupaten Sigi’, Laporan Hasil Penelitian Sistematis 2018, PPPM-STPN, Yogyakarta.

- Winata, DK 2019, 'KLHK identifikasi ribuan desa di kawasan hutan', *Media Indonesia*, 10 Maret, dilihat pada 7 Agustus 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/221945-klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan>.
- Hein, J, Adiwibowo, S, Dittrich, C, Rosyani, Soetarto, E, & Faust, H 2016 'Rescaling of Access and Property Relations in a Frontier Landscape: Insights from Jambi, Indonesia, The Professional Geographer, vol. 68, no. 3, hlm. 380-389, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00330124.2015.1089105?needAccess=true>, DOI:10.1080/00330124.2015.1089105.
- Konsorsium Pembaruan Agraria 2018, *masa depan reforma agraria melampaui tahun politik*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta.
- Utami,W, Salim, MN & Mujiati 2018, 'Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) pelepasan kawasan hutan', Laporan Hasil Penelitian Sistematis 2018, PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Winata, DK 2019, 'KLHK identifikasi ribuan desa di kawasan hutan', *Media Indonesia*, 10 Maret, dilihat pada 7 Agustus 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/221945-klhk-identifikasi-ribuan-desa-di-kawasan-hutan>.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.62/Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/MENHUT-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 8716/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) (Revisi III).

# REFORMA AGRARIA: *THREAT* DAN *TREATMENT* UNTUK KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN SOSIAL

(Studi di Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur)

*Aristiono Nugroho, Suharno, dan Nuraini Aisiyah*

## Ringkasan Eksekutif

### 1. Deskripsi Masalah

Reforma agraria di Kabupaten Blitar relatif radikal, karena selalu didahului dengan reklamasi (*reclaiming*), kemudian dilanjutkan dengan konflik, perdamaian, redistribusi tanah, legalisasi aset, dan akhirnya *access reform*. Konflik yang masih berlangsung saat ini tersebar pada 7 (tujuh) perkebunan di Kabupaten Blitar.

### 2. Cara Mengatasi Masalah

Salah satu konflik yang berhasil diselesaikan dengan baik, yaitu konflik antara masyarakat Dusun Kulonbambang, Desa Sumberurip, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar dengan PT. Sari Bumi Kawi pada tahun 1998. Konflik diawali dengan upaya masyarakat melakukan reklamasi atas tanah seluas 280 Ha di Perkebunan Kulonbambang. Setelah eskalasi meningkat dan berlarut-larut akhirnya dilakukan perdamaian, redistribusi tanah, dan legalisasi aset. Puncak penyelesaian di bidang pertanahan ditandai dengan penyerahan sertifikat hak atas tanah pada tanggal 4 April 2012 kepada masyarakat yang melakukan *reclaiming* tanah.

### 3. Urgensi Cara Terpilih

Berdasarkan pengalaman dalam penyelesaian konflik di Perkebunan Kulonbambang diketahui, bahwa mediasi merupakan cara terbaik dalam penyelesaian konflik. Hal ini berdampak pada terlaksananya reforma agraria yang merupakan instrumen kesejahteraan dan keadilan sosial. Oleh karena itu, setelah tercapai perdamaian, maka dilanjutkan dengan redistribusi tanah eks *reclaiming*. Pasca redistribusi tanah dilanjutkan dengan legalisasi aset dan pemberian akses (*access reform*), agar tercapai kesejahteraan dan keadilan sosial.

## Urgensi Masalah

### 1. Issue Penting

Reforma agraria, terutama *agrarian reform by leverage* (yang bersumber dari *landreform by leverage*), memiliki *threat* (tantangan) dalam pelaksanaannya, sehingga diperlukan *treatment* yang tepat. *Threat* pada reforma agraria berada pada seluruh tahapan atau proses, seperti: *threat* pada regulasi reforma agraria, serta *threat* pada *asset reform* (*landreform*, redistribusi tanah, dan legalisasi aset) dan *threat* pada *access reform*.

## 2. Akar Masalah

Selain regulasi yang justru menjadi tantangan tersendiri, ada pula *threat* pada *landreform*, ketika ketika Pemerintah Indonesia ternyata lebih fokus pada pelaksanaan *landreform* yang bersifat *top down* (*landreform by grace*). Sementara itu, masyarakat atau para petani penggarap (petani yang tidak memiliki tanah) justru melakukan gerakan yang dapat dikategorikan sebagai *landreform* yang bersifat *bottom up* atau *landreform by leverage*.

Ketika *landreform by leverage* telah mendapat perhatian, masalah selanjutnya adalah penyelesaian konflik pertanahan di perkebunan, agar segera dapat dicapai kesepakatan antara pihak pengelola perkebunan dengan masyarakat, mengenai tanah yang akan didistribusikan. Setelah redistribusi tanah selesai dilaksanakan dilanjutkan dengan masalah berikutnya, yaitu: legalisasi asset dan *access reform*.

## 3. Implikasi Penyelesaian Akar Masalah

Bila *landreform by leverage* telah diutamakan, maka penyelesaian konflik pertanahan di perkebunan akan lebih mendapat perhatian, sehingga lebih cepat diperoleh kesepakatan antara pihak pengelola perkebunan dengan masyarakat. Hal ini akan mempercepat redistribusi tanah, untuk kemudian dilanjutkan dengan legalisasi asset dan *access reform*.

## Pilihan Kebijakan

### 1. Kendala Kebijakan Saat Ini

Oleh karena *landreform by leverage* belum diutamakan, maka penyelesaian konflik pertanahan di perkebunan belum mendapat perhatian yang memadai, sehingga lebih lambat diperoleh kesepakatan antara pihak pengelola perkebunan dengan masyarakat. Hal ini akan menghambat redistribusi tanah, sehingga akhirnya juga akan menghambat legalisasi asset dan *access reform*.

### 2. Pilihan Kebijakan Alternatif

- a. Pilihan pertama, memberi perhatian yang lebih besar pada *landreform by leverage*, dengan menempatkan penyelesaian konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah sebagai bagian dari program nasional reforma agraria.
- b. Pilihan kedua, memberi perhatian yang lebih besar pada *landreform by leverage*, tetapi tidak menempatkan penyelesaian konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah sebagai bagian dari program nasional reforma agraria. Penyelesaian konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah dilakukan secara reguler sebagai tugas rutin kantor pertanahan.

## Rekomendasi Kebijakan

### 1. Kebijakan Terpilih

Kebijakan yang direkomendasikan, yaitu memberi perhatian yang lebih besar pada *landreform by leverage*, dengan menempatkan penyelesaian konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah sebagai bagian dari program nasional reforma agraria.

2. Implikasi Kebijakan Terpilih

Ketika penyelesaian konflik dan sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah sebagai bagian dari program nasional reforma agraria, maka perhatian ini akan berdampak pada adanya dorongan untuk memenuhi kebutuhan sumberdaya manusia yang kompeten, dan pendanaan yang memadai, sehingga lebih cepat diperoleh kesepakatan antara pihak pengelola perkebunan dengan masyarakat. Hal ini akan mempercepat redistribusi tanah, untuk kemudian dilanjutkan dengan legalisasi asset dan *access reform*.

## **PENGUATAN HAK ATAS TANAH DENGAN REFORMA AGRARIA (STUDI DI REJANGLEBONG BENGKULU)**

*Setiowati, Yendi Sufyandi, dan Sri Kistiyah*

### **Ringkasan Eksekutif**

Reforma agraria atau disebut juga pembaruan agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Hal ini karena ada tiga persoalan pokok dalam melaksanakan reforma agraria; pertama ketimpangan penguasaan tanah negara, kedua timbulnya konflik agraria yang dipicu tumpang tindihnya kebijakan distribusi lahan pada masa lalu, ketiga timbulnya krisis sosial dan ekologi di pedesaan.

Kementerian ATR/BPN mencanangkan empat program di bidang pertanahan dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2016-2019. yang bertujuan untuk tercapainya reforma agraria, diantaranya adalah untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah, dimana hal ini penting sebagai legalisasi asset.

### **Pendahuluan**

Program redistribusi asset yang dijalankan oleh pemerintah melalui Reforma Agraria merupakan langkah tepat dan strategis untuk menekan kesenjangan masyarakat. Kebijakan tersebut merupakan wujud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan tujuan para pendiri bangsa. Arah kebijakan dan pembangunan harus diarahkan untuk memfasilitasi dan melibatkan semua masyarakat, termasuk dalam hal kepemilikan asset. Keadilan terhadap kepemilikan aset dijunjung tinggi melalui program Reforma Agraria, yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, serta Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Perpres tersebut mengatur penyelenggaraan reforma agraria yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap tanah objek Reforma Agraria (TORA) melalui perencanaan reforma agraria dan pelaksanaan reforma agraria.

Program redistribusi asset atau reforma agraria jika dilihat dari data baik dari laporan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN nampak keberhasilannya, meskipun belum secara nyata karena capaian hasil reforma agraria yang dijalankan pemerintah masih tidak sesuai dengan jumlah yang ditargetkan. Masih terdapat beberapa masalah terutama untuk tanah-tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Siti Nurbaya menyatakan pada 2014 dan sebelumnya jumlah hutan yang dialokasikan untuk rakyat berjumlah 1,35 persen. Tahun 2014, setelah Presiden Joko Widodo (Jokowi) menjabat, jumlah itu meningkat hingga 14 persen,

dan jika diakumulasikan saat ini untuk hutan sosial sudah hampir 2,6 juta hektar. Hal ini merupakan upaya percepatan legalisasi obyek agraria di kawasan hutan, yang mana pemerintah telah menerbitkan payung hukum yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Akan tetapi permasalahannya adalah karena tidak ada koordinasi antara LHK dengan penguasa hutan, sehingga tanah-tanah yang telah diproses pelepasannya oleh Kementerian ATR/BPN tidak dapat diberikan pada masyarakat. Inilah salah satu alasan bahwa program redistribusi tanah terhambat karena tidak adanya koordinasi antar lembaga.

Redistribusi tanah negara dalam rangka reforma agraria sangat mendesak dalam rangka aktualisasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana pemanfaatan tanah adalah sepenuhnya dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sebenarnya redistribusi tanah adalah persoalan klasik yang tidak ada ujung penyelesaiannya. Beberapa tanah eks HGU perusahaan, terutama perusahaan perkebunan yang tidak diperpanjang masa HGU-nya menjadi titik awal konflik pertanahan di berbagai wilayah Indonesia, tidak sedikit pula mengakibatkan jatuhnya korban jiwa. Banyak faktor yang menjadi hambatan suksesnya redistribusi tanah dari masa ke masa, terutama persoalan regulasi yang panjang dan sikap yang kurang baik dari pemangku kewenangan dan pemilik modal yang secara sistematis masih memonopoli hak-hak tanah.

Meskipun Pemerintah telah menjalankan program reforma agraria di Indonesia, nyatanya hingga kini masih ditemukan permasalahan konflik lahan seperti yang terjadi di Provinsi Bengkulu. Masih ada beberapa lahan milik petani di Bengkulu yang berkonflik dengan berbagai perusahaan perkebunan dan pertambangan. Kegiatan pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform di daerah Bengkulu juga mengalami hambatan antara lain masih rendahnya pemahaman masyarakat (petani dan penggarap) tentang kegunaan serta tujuan sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah. Selain ada juga masyarakat yang memenuhi syarat dan mengaku sebagai wirausaha akan tetapi tidak berdomisili di wilayah tersebut dan terbukti tidak memiliki KTP setempat, yang mengakibatkan pelaksanaan redistribusi terhambat.

Program reforma agraria yang dicanangkan oleh Pemerintah belum terbukti ampuh menyelesaikan konflik yang terjadi saat ini. Belum berhasilnya program reforma agraria yang selalu dicanangkan oleh Pemerintah terlihat dari berbagai fakta yang masih ditemukan di lapangan mulai dari penyerobotan lahan hingga status lahan masuk kedalam wilayah hutan produksi terbatas (HPT). Beberapa lahan masih terjadi konflik antara lain yang terjadi di Desa Tanjung Aur Kecamatan Maje Kabupaten Kaur, seluas 2.405,95 hektar lahan perkebunan milik warga yang masuk ke kawasan HPT Bukit Kumbang dan 1.587,79 hektar yang masuk kawasan hutan Areal Penggunaan Lain (APL) milik TNI AL (Bengkulu Ekspres, 25 September 2018), padahal lahan-lahan tersebut secara historis telah dikelola oleh masyarakat sejak 1943. Akan tetapi pemerintah tutup mata dan malah menetapkan wilayah tersebut sebagai HPT pada 2012, padahal masyarakat menggantungkan hidupnya dari lahan tersebut untuk berkebun dan bercocok tanam. Konflik lahan seperti ini kerap terjadi, meskipun dengan domain yang berbeda akan tetapi masalahnya tetap sama seperti yang terjadi sejak 2009 lalu antara

masyarakat dengan PTPN VII di Desa Pringbaru Kecamatan Seluma, yang hingga kini belum ada kejelasan, padahal itu jelas-jelas tanah milik warga. Adapula konflik lahan yang juga terjadi di Seluma yaitu antara masyarakat dan Hak Guna Usaha (HGU) milik PT Sandabi Indah Lestari (SIL) yang menguasai tanah milik masyarakat seluas 1.476 hektar. Sampai saat ini sejak maret 2018 lalu, belum ada sama sekali itikad baik dari Pemerintah untuk memperjuangkan lahan milik masyarakat yang telah dijadikan HGU ke PT SIL, padahal masyarakat hanya meminta pengakuan bahwa tanah tersebut milik mereka. Pemerintah tidak mau membantu dan menganggap masalah urusan agraria adalah urusan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah, padahal secara de facto lahan-lahan tersebut adalah milik masyarakat, akan tetapi secara de jure tanah tersebut dikuasai oleh pemerintah daerah yang diserahkan kepada perusahaan dengan mekanisme HGU. “Inilah masalah yang terjadi di Bengkulu, hanya sibuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi tetapi mengabaikan hak asasi manusia, padahal konstitusi tertinggi di Indonesia adalah kesejahteraan yang tertuang dalam keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pemerintah mengabaikan hal tersebut. Demikian pula permasalahan yang disampaikan dari hasil penelitian Rezky Dellah R,(2016) di Kabupaten Rejang Lebong, menunjukkan PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang memperoleh Hak Guna Usaha seluas 6.925 Ha. dan proses perolehan tanah HGU-nya lewat pembebasan lahan masyarakat. Kenyataannya PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) hanya mampu membebaskan tanah masyarakat 2.046 hektar sehingga menimbulkan ketidakpastian hak atas tanah masyarakat. Kondisi tersebut kemudian mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pemilikan dan penguasaan tanah pada areal HGU PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang berakhir dengan reklamasi dan pembatalan hak atas tanah. Perspektif legal formal dan deskriptif analitis kajian tersebut menjelaskan beberapa hal terkait kendala kedudukan hak dan status bagi petani penggarap.

Berbagai permasalahan mengenai reforma agraria secara umum terjadi akibat program redistribusi tanah yang berasal dari eks kawasan hutan, eks tanah ulayat dan eks HGU tidak terkoordinir dari masing-masing penguasa tanah-tanah tersebut. Sedangkan bagi masyarakat tanah-tanah tersebut sangat berarti untuk mempertahankan kehidupannya yang pada umumnya mereka adalah buruh tani, petani gurem ataupun penduduk miskin.

Oleh karena itu pendapatan menjadi salah satu kunci pembentuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang bisa dilakukan dalam meningkatkan pendapatan masyarakat adalah melalui pelaksanaan program strategis pertanahan khususnya dalam bingkai Reforma Agraria. Pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria bermuara pada distribusi dan legalisasi aset melalui sertifikasi tanah beserta diperolehnya akses guna mengoptimalkan sumber daya tanah yang sudah dimiliki. Program legalisasi aset yang dibiayai oleh negara memiliki jenis yang beragam diantaranya sertifikasi PRONA, UKM, Nelayan, Pertanian, Transmigrasi dan program kerjasama dengan Menpera (Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) termasuk redistribusi tanah yang didalamnya ada unsur penegasan hak.

Akan tetapi permasalahannya adalah bagaimana pendistribusiannya serta kejelasan hak-hak yang harus diberikan ke masyarakat. Apakah hak milik atau kolektif? Karena pemberian

hak milik dalam banyak kasus, tidak bermanfaat, karena kemudian tanahnya oleh masyarakat langsung dijual lagi, maka masyarakatnya miskin lagi, untuk itulah maka diperlukan pendampingan. Akan tetapi siapakah sebetulnya yang berkompeten dalam pendampingan terhadap masyarakat penerima program reforma agraria? Pemerintah Daerah, Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, Dinas Perdagangan atau Perbankan? Karena program Reforma Agraria bukan sekedar bagi-bagi tanah, tetapi juga dilengkapi dengan akses lainnya seperti keuangan dan infrastruktur. Strategi ini diharapkan mampu mengurangi masalah ketimpangan, ketidaksetaraan serta mendongkrak proses pembangunan berkelanjutan.

### **Penguatan Hak Atas Tanah atau Pemberian Hak Atas Tanah?**

Reforma agraria akan menahan laju konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk masyarakat miskin di pedesaan.

Tujuan utama atau *ultimate goal* pembangunan di bidang pertanahan pada dasarnya adalah: “Mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan utama tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyusun 11 (sebelas) agenda pertanahan salah satu agendanya adalah memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah:

- a. Pemberian hak atas tanah melalui redistribusi tanah.
- b. Pemberian Surat Izin Menggarap Tanah Negara (SIM-TN)

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 13 ayat (4) UUPA yang bertujuan memberikan jaminan kepastian perolehan tanah garapan dan jaminan sosial bagi buruh tani. Pemanfaatan dan penguasaan tanah tanpa alas hak atau biasa disebut dengan penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap. Penguasaan tanah tersebut terjadi pada tanah-tanah perkebunan terlantar yang dilekati Hak Guna Usaha telah berlangsung lama bahkan sampai ketika tanah tersebut telah menjadi tanah Negara karena sudah dicabut hak guna usahanya. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Rejang Lebong, petani penggarap memanfaatkan tanah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa.

Tanah-tanah eks HGU yang ditelantarkan atau yang telah berakhir serta tidak diperpanjang menjadi salah satu kegiatan yang ditangani Kementrian ATR/BPN karena kedua kewenangan itu ada di bawah kementerian ini. Itulah sebabnya kemudian terbit Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Selain itu, pemerintah juga perlu mengidentifikasi tanah-tanah lain yang memungkinkan untuk didistribusikan kepada rakyat secara kolektif. Arah redistribusi lahan atas Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang berasal dari golongan “tanah-tanah terlantar” menuju pemilikan dan pemanfaatan tanah, serta pengusahaannya, secara berkelompok, kolektif, komunal, atau bersama.

Pengelolaan tanah negara ini dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah pemberian hak atas tanah melalui redistribusi. Menurut Maria Sumardjono secara teoritis, tanah yang digarap oleh masyarakat setempat atas tanah negara bekas Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada penggarap dengan status hak pakai atau hak milik. Hal ini juga disebut sebagai penguatan hak, dimana petani yang awalnya hanya sebagai penggarap dapat memiliki tanah tersebut.

Berdasarkan SK Bupati Rejang Lebong dan SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu, akhirnya masyarakat petani di wilayah tanah eks HGU tersebut dapat memiliki penguatan hak atas tanah mereka sesuai dengan pelaksanaan program reforma agraria yang memberikan legalitas hukum atas tanah nya. Pemberian legalitas hukum atas tanahnya menjadikan masyarakat memiliki kepastian hak terhadap tanah pertaniannya, artinya masyarakat memperoleh kepastian hukum terhadap tanah miliknya.

Program reforma agraria di Kabupaten Rejang Lebong pada dasarnya adalah pemberian legalitas hukum kepada masyarakat petani yang selama ini menduduki atau “menyerobot” tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa. Jadi bukan merupakan kegiatan “bagi-bagi tanah” pada petani miskin seperti asumsi umum yang mengira bahwa Negara membagikan tanah pada masyarakat miskin. Akhirnya pada tahun 2018, Provinsi Bengkulu melaksanakan program redistribusi tanah terhadap tanah bekas Hak guna Usaha PT Bumi Megah Sentosa.

### **Rekomendasi**

Pelaksanaan reforma agraria dapat dipengaruhi oleh empat faktor, antara lain:(1) pengaruh elit politik yang sadar dan mau mendukung program reforma agraria; (2) keberadaan organisasi petani atau kelompok masyarakat adat yang kuat; (3) ketersediaan data yang lengkap dan akurat; (4) ketersediaan anggaran yang memadai.

Kunci pelaksanaan program reforma agraria bukanlah pada perencanaan, pakar atau undang-undang yang mengatur ataupun yang dibuat untuk melandasi program tersebut, tetapi yang utama adalah dari sikap, kesadaran, serta kemauan para elit politik untuk mau mendukung pelaksanaan program reforma agraria. Kesadaran serta kemauan elit politik tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan adanya surat keputusan bersama antara Pemerintah Daerah setempat dengan pihak yang berwenang mengatur program reforma agraria (dalam hal ini kantor Kementerian ATR/BPN). Sedangkan untuk pengaturan pelaksanaannya dibuat suatu panitia kerja baik dari Pemerintah Daerah, Kantor Kementerian ATR/BN serta pihak-pihak lain yang berkaitan dengan program reforma agraria.

Selanjutnya pihak-pihak yang berwenang dalam program reforma agraria juga harus menyediakan data yang lengkap dan akurat mengenai keberadaan tanah-tanah yang akan diarahkan untuk pelaksanaan program tersebut. Data mengenai tanah obyek landreform yang berasal dari HGU atau HGB yang telah habis masa berlakunya, selain itu juga harus bebas dari konflik, serta bukan tanah yang telah dikuasai masyarakat.

Peran organisasi petani ataupun masyarakat adat juga penting dalam pelaksanaan program reforma agraria, karena dengan keberadaan mereka panitia yang bertugas akan lebih

mudah memperoleh informasi mengenai riwayat tanah yang akan diarahkan dalam program reforma agraria. Aliansi masyarakat adat setempat juga dapat menengahi jika terjadi permasalahan dalam pelaksanaan program tersebut, karena mereka lebih memahami sikap, adat budaya ataupun kebiasaan masyarakat setempat.

Hal yang terpenting adalah ketersediaan anggaran untuk pelaksanaan program reforma agraria, karena tanpa ketersediaan dana segala sesuatu akan sulit untuk dilaksanakan. Maka dalam penunjukan kepanitiaan ataupun Surat Keputusan bersama antara pihak penyelenggara program telah dicantumkan kebutuhan anggaran serta darimana sumber anggaran untuk pelaksanaan program tersebut.

Akan lebih baik jika aturan tentang tanah *absentee* ditinjau kembali, karena jika dilihat ada masyarakat yang dirugikan karena mereka tidak memiliki KTP sesuai lokasi wilayah tanah obyek landreform. Sementara jarak lokasi tanah tersebut lebih dekat dibandingkan dengan mereka yang memiliki KTP sesuai letak lokasi tanah obyek landreform tersebut.

Program reforma agraria sebaiknya terintegrasi dengan program penguatan ekonomi sehingga tanah menjadi produktif, baik dengan program pinjaman KUR, program Kementerian Pertanian, dan program Kementerian UMKM.

## Referensi

- Harsono, B 1999. *Hukum agraria Indonesia. Sejarah, pembentukan Undang-undang Pokok Agraria isi dan pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta.
- Laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015, 2016 dan 2017. Diakses melalui <http://www.bpn.go.id>.
- Limbong, B 2012, *Reforma agraria*. Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Luthfi, AN. Utami, W dan Mujiburrohman, DA. 2017, 'Menuju Reforma Agraria yang lebih koordinatif dan lintas sektor'. Hasil Penelitian Sistematis 20017. PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Parlindungan AP. 1987, *Landreform Indonesia suatu perbandingan*. Alumni, Bandung.
- Rachman, NF dan Ghimire, K 2001, *Prinsip-prinsip reforma agraria*. Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Rachman, NF 2003. *Bersaksi untuk pembaharuan agraria*. Insist Press, Yogyakarta.
- Shohibuddin, M dan Salim, MN 2012. *Pembentukan kebijakan reforma agraria 2006-2007 bunga rampai perdebatan*. STPN Press, Yogyakarta.
- Sudiyat, I 1982, *Beberapa masalah penguasaan tanah di berbagai masyarakat sedang berkembang*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Supriadi 2007, *Hukum Agraria*. Sinar Grafika, Jakarta.

## Peraturan Perundangan

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 -2019.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/MENLHK/ SETJEN/ KUM. 1/ 5/2018 Tentang Cara Pelepasan Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Permasalahan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

## **TEMA III**

# **PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

## **URGENSITAS DOKUMEN PERENCANAAN YANG LENGKAP BAGI KEBERHASILAN PERMASALAHAN PENGADAAN TANAH**

*Setiowati, Rokhmat Martanto, dan Sri Kistiyah*

### **Ringkasan Eksekutif**

Pengadaan tanah merupakan cara pemerintah untuk mendapatkan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, dan salah satunya adalah pembangunan jalan tol di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yang mengalami perubahan tiga kali yaitu perubahan pertama dengan Peraturan Presiden nomor 40 tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, perubahan kedua dengan Peraturan Presiden nomor 99 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan ketiga dengan dengan Peraturan Presiden Nomor 30 tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini ternyata menimbulkan berbagai masalah yang muncul dalam tiga tahap pertama dari empat rangkaian kegiatan pengadaan tanah, dan salah satunya adalah pada tahap perencanaan. Permasalahannya pada tahap penyusunan dokumen perencanaan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah belum sepenuhnya sesuai Undang-undang Nomor 12 tahun 2012, bahkan menjadi masalah ketika penetapan lokasi serta pelaksanaan pengadaan tanah.

Permasalahan yang timbul antara lain adalah isi dokumen perencanaan yang belum memuat mengenai aturan bagi pihak yang berhak serta pihak yang terdampak. dimana hal ini sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat. Karena pada intinya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tetap mengedepankan atau mengutamakan kesejahteraan masyarakat, sehingga masyarakat yang terkena proyek serta yang terdampak akibat adanya pembangunan tersebut tetap sejahtera.

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol sebagaimana diatur dalam UU No.2 Tahun 2012 secara substansi telah memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang berhak, terutama masyarakat yang berhak atas nilai ganti kerugian, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai permasalahan yang disebabkan ada perbedaan luas estimasi yang dicantumkan dalam dokumen perencanaan. Luasan estimasi belum secara nyata menunjukkan letak bidang tanah pihak yang berhak, sehingga perlu penetapan lokasi baru untuk memastikan letak tanah serta luasan yang terkena pembangunan jalan tol. Kedua, bahwa pihak yang terdampak akibat pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol secara yuridis telah diberikan jaminan kepastian hukum seperti tertuang dalam UU No. 2

Tahun 2012. Kenyataannya masih terdapat berbagai kesalahan yang sangat merugikan masyarakat terkena dampak pembangunan jalan tol, antara lain terisolirnya masyarakat yang berakibat putusnya hubungan sosial masyarakat; terputusnya saluran irigasi; kehilangan pekerjaan atau mata pencaharian.

## **Pendahuluan**

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum jalan tol di wilayah Provinsi Jawa Tengah termasuk kategori proyek strategis nasional, dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahannya banyak Proyek Strategis Nasional terhambat pembebasan lahannya, maka isu utama yang dihadapi terkait pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) tersebut didominasi oleh persoalan yang terkait dengan perencanaan dan penyiapan proyek serta pembebasan lahan. Oleh karena itu untuk mempercepat proses pengadaan tanah yang terkait dengan Proyek Strategis Nasional, pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 2/2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu maka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum selanjutnya diatur dalam UU Nomor 2 tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012, yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dilaksanakan melalui tahapan: (1). Perencanaan, (2). Persiapan, (3). Pelaksanaan, (4). Penyerahan hasil. Pada tahap perencanaan setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diwajibkan membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada RTRW dan Prioritas Pembangunan.

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini ternyata menimbulkan berbagai masalah yang muncul dalam tiga tahap pertama dari empat rangkaian kegiatan pengadaan tanah. Banyak kasus yang terjadi dari lemahnya dokumen perencanaan yang dibuat oleh pihak yang memerlukan tanah, seperti kasus mangkraknya atau terhentinya pembangunan beberapa ruas jalan Tol di Jawa Timur, dimana dokumen perencanaan yang kurang lengkap karena tidak mencantumkan biaya-biaya lain yang diperlukan sejak awal tahap awal pengadaan tanah seperti untuk biaya administrasi atau biaya untuk sosialisasi pada pemilik atau penguasa/pengelola objek tanah yang terkena proyek pengadaan tanah.

Permasalahan yang menjadikan munculnya konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara lain adalah tentang pengertian kepentingan umum yang mengandung arti berbeda-beda dan tergantung pada penafsiran masing-masing dan tidak jarang hal ini banyak merugikan masyarakat. Terlebih lagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum yang pembangunannya dilakukan oleh pihak swasta, contohnya seperti pembangunan jalan tol, walaupun mencakup kriteria kepentingan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat, tetapi proyek tersebut lebih bersifat komersial atau mencari keuntungan, lain dari proyek untuk kepentingan umum yang tidak bersifat mencari keuntungan. Hal tersebut menimbulkan konflik kepentingan dikarenakan tidak semua masyarakat memiliki kendaraan roda empat yang dapat memanfaatkan jalan tol tersebut.

Untuk menghindari terjadinya konflik dalam pengadaan tanah yang telah diuraikan di atas, pemerintah atau pihak yang melaksanakan pengadaan tanah sebaiknya mengedepankan prinsip-prinsip dan asas-asas pengadaan tanah untuk dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materiil dalam pengadaan tanah, sedangkan prosedur atau tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam regulasi yang berlaku, yaitu UU 2/2012 dan peraturan pelaksanaannya, dijadikan sebagai aturan formil atau hukum acaranya, dengan ketentuan sebagai hukum acara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sangatlah penting diperhatikan agar dalam pelaksanaannya tidak mengusik rasa keadilan masyarakat.

Menurut Pasal 1 angka 2 UU 2/2012, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur-unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah terhadap tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Tujuan pengadaan tanah menurut Pasal 3 UU 2/2012, yaitu untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Lebih lanjut, permasalahan mengenai ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah juga harus diperhitungkan dengan bijaksana dan seadil-adilnya. Jangan sampai ganti kerugian yang diberikan membuat kehidupan perekonomian masyarakat yang menerimanya menjadi menurun, sehingga dampak dari pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang lama malah menjadi tidak menguntungkan. Pihak pemerintah dan appraisal atau penilai harus memperhitungkan segala variabel-variabel yang dibutuhkan dalam memutuskan besaran ganti kerugian yang layak dan adil.

### **Pihak yang berhak dan pihak yang terdampak**

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti rugi kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, yaitu pihak yang berwenang dan berhak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan kepentingan umum.

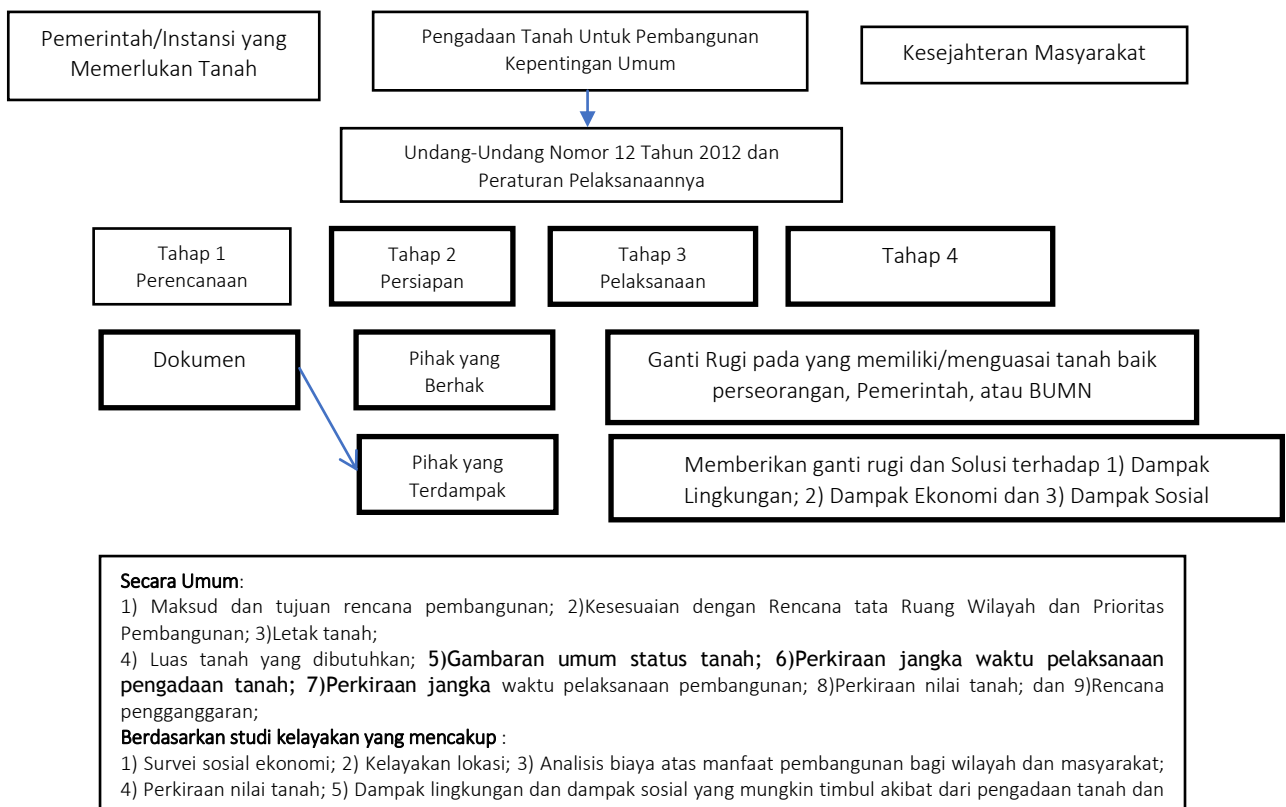
Menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak. Pelepasan hak itu sendiri bisa berupa jual beli, penyerahan, hibah atau pencabutan. Khusus pelepasan yang berlaku untuk pengadaan tanah dalam arti penyerahan dengan imbalan ganti rugi, atau pelepasan hak sepihak dengan pencabutan hak yang dilakukan oleh pemerintah.

Berkaitan dengan asas keadilan bagi pihak yang berhak serta upaya meminimalkan adanya dampak yang timbul dari kegiatan pengadaan tanah, maka penting disusun suatu dokumen perencanaan yang lengkap. Dokumen perencanaan yang selama ini dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah belum sepenuhnya sesuai Undang-Undang No.2 Tahun 2012,

karena luasan yang di cantumkan masih berupa luasan estimasi, sehingga ketika penetapan lokasi terjadi permasalahan yang berkaitan dengan perbedaan luasan tanah, karena ini akan memicu konflik di masyarakat dalam perhitungan nilai gantikerugian . Hal lain yang dapat menjadi masalah adalah ketika di dalam dokumen perencanaan belum tertuang aturan bagi para pihak yang terdampak. Selama ini yang diperhitungkan nilai ganti rugi adalah para pihak yang berhak yang mana mereka adalah para pemegang hak atas tanah atau yang menguasai tanah, sedangkan pihak yang terdampak belum diperhitungkan nilai kerugiannya.

Aktifitas pembangunan akan menghasilkan dampak pada manusia maupun lingkungannya. Dampak terhadap manusia yakni meningkat atau menurunnya kualitas hidup manusia, sedangkan dampak bagi lingkungan yakni meningkat atau menurunnya daya dukung alam yang akan mendukung kelangsungan hidup manusia. Kegiatan pembangunan infrastruktur juga memberikan dampak bagi kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dampak yang timbul dari pembebasan tanah dan nilai ganti ruginya yaitu, 1) Keresahan masyarakat, 2) Persepsi negatif yang menimbulkan konflik horizontal antar warga dan konflik vertikal antar warga dengan aparat negara, 3) Dampak Ekonomi berupa penurunan pendapatan, pergeseran mata pencaharian, penurunan tingkat kekayaan, dan terjaminnya pendidikan anggota keluarga pemilik hak tanah, 4) Dampak Lingkungan berupa penurunan kualitas udara, kebisingan, kerusakan jalan, dan penurunan beberapa komponen hidrologi sungai. 5) Dampak Sosial berupa terisolir atau terputusnya hubungan komunikasi masyarakat akibat terpotongnya lahan dengan pembangunan jalan.

#### Alur Pengadaan Tanah pada Tahap Perencanaan:



## Rekomendasi

Adapun saran yang dapat dikemukakan meliputi sebagai berikut: pertama, perlu dilakukan sosialisasi terhadap peraturan pengadaan tanah sehingga masyarakat benar – benar memahami akan hak-haknya. Kedua, perlu pendidikan dan pelatihan bagi pihak-pihak yang terkait dan BPN. Ketiga, pelibatan BPN dan penilai tanah sejak awal rencana pembangunan. Keempat, perhitungan ganti rugi terhadap dampak yang ditimbulkan. Kelima, pelibatan pengawas dari lembaga baik aparat penegak hukum agar dapat dilakukan pencegahan praktek kesalahan administrasi, manipulasi dan *markup*.

## Referensi

- Asikin & Zaenal 2013, 'Perjanjian kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam penyediaan infrastruktur publik'. *Mimbar Hukum*. Vol. 25 No. 1. Februari 2013. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Abdurrahman 1994, *Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Haryati 2007, 'Fungsi sertifikat hak atas tanah dalam menjamin kepastian hukum', *Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol.5 No. 1 Oktober 2007.
- Santoso, U 2015, 'Perolehan tanah oleh pemerintah daerah yang berasal dari tanah hak milik. *Jurnal Perspektif*, Vol. XX No. 1 Januari 2015. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

## PERAN DATA PERENCANAAN DALAM PENETAPAN LOKASI UNTUK PENGADAAN TANAH

*Haryo Budhiawan, Priyo Katon Prasetyo, Sudibyanung, dan Theresia Supriyanti*

### **Ringkasan Esksekutif**

Perkembangan pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat. Pembangunan tersebut tentunya tidak terlepas dari pengadaan tanah sebagai sarana yang utama. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Penetapan lokasi pengadan tanah merupakan tahapan kegiatan yang dilakukan, setelah dokumen perencanaan yang disusun oleh instansi yang memerlukan tanah di terima oleh Gubernur dan proses-proses yang mendahului seperti pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, konsultasi publik dan kajian tentang adanya keberatan, yang menjadi masalah sering kali penetapan lokasi yang telah dilakukan dengan berbagai tahapan itu sering kali juga mendapatkan keberatan ataupun gugatan.

Dalam Pengadaan tanah di Provinsi Jawa Timur, terjadi persoalan di dalam pembangunan TPA di Kota Surabaya I dan pembanguan TPA di Kabupaten Sidoarjo, mendapatkan persoalan tentang tidak ada data perencanaan setelah dilaksanakan proses kegiatan inventarisasi dan identifikasi P4T (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah), seringkali ada pihak yang tadinya menjadi pihak yang berhak dan terdampak menjadi tidak, atau sebaliknya yang tadinya tidak menjadi pihak yang berhak dan terdampak kemudian berdasarkan hasil kegiatan pengukuran oleh satgas A menjadi atau masuk dalam kawasan pengadaan tanah. Hal ini sejalan dengan pendapat Musleh “Ketidaktahuan dari proses pengadaan tanah berangkat dari ketidaktahuan instansi yang memerlukan tanah. Apa yang sudah ditulis dalam perencanaan” (Komunikasi dengan Musleh, Kasi Pengadaan Tanah Kantah ATR/BPN Surabaya I, 13 Juli 2018). Berkaitan dengan perbedaan luasan dalam dokumen perencanaan dan luas yang telah dilakukan pengukuran oleh BPN, hal tersebut menjadi awal ketidaksepakatan warga tentang kegiatan pengadaan tanah yang akan dilakukan di daerah itu, sejalan dengan ini pendapat Kasubag TU Kantah ATR/BPN Sidoarjo “kualitas data harus baik hal ini untuk menghindari keberatan yang di lakukan oleh pihak yang berhak dalam pengadaan tanah” (Komunikasi dengan Kasubag TU Kantah ATR/BPN Sidoarjo I, 11 Juli 2018). Dalam hal ini pendekatan kepada warga yang berhak di perlukan dengan tetap mengedepankan semua kepentingan baik itu instansi yang memerlukan tanah maupun masyarakat pemilik tanah dengan lebih memberikan kesempatan kepada masyarakat yang berhak untuk menyampaikan pendapatnya, selain itu rentang waktu dalam setiap kegiatan pengadaan tanah yang juga harus diperhatikan.

## **Pendahuluan**

Sebagai konsekuensi dari kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut maka perlu penyediaan tanah bagi kepentingan dimaksud. Kepentingan disini mempunyai makna adalah kepentingan umum dimana mempunyai manfaat bagi banyak orang. Secara eksplisit istilah kepentingan umum juga ditemukan dalam beberapa peraturan perundang undangan tentang pengadaan tanah yang didefinisikan sebagai kepentingan sebagian besar masyarakat serta kepentingan bangsa dan Negara. Kepentingan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 6 Undang- undang Nomor 2 Tahun 2012.

Penetapan lokasi pembangunan, yang didahului dengan, pembentukan team persiapan, sosialisasi, pendataan awal, konsultasi publik, kajian keberatan dan penetapan lokasi. Akan tetapi tidak semua kegiatan-kegiatan ini sejalan dengan baik seperti hasil penelitian yang dilakukan Maytha, “perlu diperjelas mengenai mekanisme tahap perencanaan dan tahap persiapan, diperlukan penjelasan lebih lanjut mengenai penyusunan dokumen perencanaan serta konsekuensi hukum apabila tidak dipenuhinya persyaratan yang dimaksud, serta perlunya penyusunan peraturan ataupun petunjuk teknis pelaksanaan pada tahap persiapan pengadaan tanah untuk memperjelas teknis tiap pelaksanaannya khususnya kegiatan sosialisasi dan konsultasi publik guna meminimalisir adanya salah tafsir dalam pelaksanaannya (Dewi 2017). Lebih lanjut Maytha mengatakan, adapun dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya seperti pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja (Dewi 2017, 2017).

## **Validitas data dokumen perencanaan Pengadaan Tanah**

Dokumen perencanaan pengadaan tanah dalam pengadaan tanah yang disusun oleh instansi yang memerlukan tanah adalah sebuah dokumen yang menjadi dasar acuan dalam kegiatan persiapan pengadaan tanah pada waktu kegiatan tersebut dilakukan, oleh sebab itu sudah seharusnya validitas data yang termuat dalam dokumen perencanaan itu merupakan suatu baku, akan tetapi di dalam kenyataannya belum semua hal itu sesuai dengan harapan, dokumen perencanaan yang antara lain memuat: maksud dan tujuan rencana pembangunan; kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah; letak tanah; luas tanah yang dibutuhkan; gambaran umum status tanah; perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah; perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; perkiraan nilai tanah; dan rencana penganggaran (Pasal 15 ayat 1 Undang-undang No 2 tahun 2012). Hal ini terungkap dari pernyataan Musleh “Ketidaktahuan dari proses pengadaan tanah berangkat dari ketidak tahuan instansi yang memerlukan tanah. Apa yang sudah ditulis dalam perencanaan, dalam pelaksanaan harus membuat yang baru (berapa jumlah bidang dan pemilik harus jelas). Mengidentifikasi subyek akhirnya menjadi pekerjaan bersama, instansi yang memerlukan tanah membuat satgas sendiri” (Komunikasi dengan Musleh, 13 Juli 2018). Sejalan dengan itu pendapat Dalu Agung Darmawan “Bila BPN dimasukkan team dalam perencanaan

bisa memberikan masukan yang valid”. Dengan memberikan masukan yang valid maka kualitas dokumen perencanaan akan menjadi semakin baik, lebih lanjut Dalu mengatakan: “Menyusun perencanaan yang bagus, harus pelaksana sudah harus masuk dalam pembuatan dokumen perencanaan”, masuknya pelaksana dalam proses perencanaan akan membuat data di dalam perencanaan semakin baik. Lebih lanjut dalu menjelaskan “Minimal peta keliling dan peta bidangnya sudah jelas maka, BPN seharusnya masuk dalam perencanaan, masuknya BPN dalam perencanaan untuk mengetahui keliling”. Pendapat serupa di katakan oleh Kasi pengadaan tanah Kantah Wonogiri suharyanto dan Kasubsi Naryo “Penlog 1 2014, di perpanjang 2016, dan di perbaharui pada tahun 2018 dengan data ukuran dari BPN” (FGD dan Komunikasi dengan Pejabat di Kantor ATR/BPN Kabupaten Wonogiri).

### **Penerapan dokumen perencanaan serta implikasinya**

Penerapan dokumen perencanaan dalam proses persiapan pengadaan tanah menjadi awal permulaan apakah suatu dokumen perencanaan itu mempunyai data yang akurat atau tidak, persiapan pengadaan tanah diawali dengan pembuatan team persiapan oleh Gubernur menerima permohonan Penetapan lokasi dalam pengadaan tanah, setelah itu Gubernur membentuk tim persiapan, dengan tugas antara lain:

#### **1. Pemberitahuan Rencana Pembangunan**

Keterbukaan informasi merupakan hal yang sangat penting, sebagai pelaksanaan dari asas keterbukaan, seperti halnya yang di katakan oleh Maria SW Sumarjono berpendapat, Asas Keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan. Akan tetapi seringkali hal itu tidak dilaksanakan seperti apa yang ditemukan oleh Mytha dalam penelitian pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulonprogo, Adapun dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya seperti pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja (FGD dan Komunikasi dengan Pejabat di Kantor ATR/BPN Kabupaten Wonogiri).

Adapun dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya seperti pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja (FGD dan Komunikasi dengan Pejabat di Kantor ATR/BPN Kabupaten Wonogiri). Hal ini juga terjadi di pembangunan jalan TOL Semarang Batang dan Pembangunan waduk Pidekso di Kabupaten Wonogiri. Seperti yang di katakan oleh Jarot “Konsultasi publik kecenderungannya yang diundang masyarakat yang berhak dan Tokoh” (Komunikasi dengan Kasi pengadaan tanah Kanwil ATR/BPN Jawa Tengah). Sejalan dengan itu pernyataan Kakantah Kabupaten Wonogiri “pada waktu sosialisasi dan diakomodir di

pendataan awal maka setelah konsultasi publik relatif lebih rapi, walaupun pada saat satgas B turun lapang juga berbeda hasilnya” (Komunikasi dengan Kasi pengadaan tanah Kanwil ATR/BPN Jawa Tengah). Dalam kegiatan sosialisasi ini hendaknya team persiapan Gubernur bisa bersikap lebih jeli bagaimana mengakomodir kepentingan instansi yang memerlukan tanah dan masyarakat yang berhak dan masyarakat terdampak, dan bagaimana pandangan dari tokoh-tokoh masyarakatnya.

## **2. Pendataan Awal**

Pendataan awal dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah sebagai salah satu anggota dari tim persiapan, hal ini juga merupakan titik lemah dalam tahapan persiapan di karenakan pemahaman tentang hak atas tanah, siapa yang memiliki, menguasai, bagaimana sejarah kepemilikannya, serta benda-benda yang terkait dengan obyek pengadaan tanah, dalam hal ini, seperti pernyataan Jarot (kasi pengadaan tanah Kanwil Jateng), “dalam penadataan awal, masih terdapat data tentang orang yang menguasai di sebut pemilik padahal hanya menguasai pemiliknya di luar kota, atau hanya merupakan salah satu ahli waris dari tanah warisan yang belum dibagi” (Komunikasi dengan Kasi Pengadaan Tanah Kanwil ATR/BPN Jawa Tengah). Oleh karena itu pemahaman tentang hak atas tanah dan bagaimana proses terjadinya menjadi suatu yang sangat penting untuk dapat menghasilkan data tentang subyek dan obyek dalam kegiatan pengadaan tanah, “untuk pendataan awal dilakukan oleh satker pengguna tidak melibatkan BPN” (FGD dan Komunikasi dengan Pejabat di Kantor ATR/BPN Kabupaten Wonogiri), pernyataan serupa di sampaikan oleh Jarot “pendataan awal oleh instasnsi yang memerlukan tanah, biasanya lewat konsultan”, lebih lanjut Jarot mengatakan “Konsultan tidak/belum tentu paham tentang kebenaran yuridis (pasti berbeda dengan hasil satgas)” (Komunikasi dengan Kasi pengadaan tanah Kanwil ATR/BPN Jawa Tengah). hal senada di sampaikan oleh Kepala Kantor ATR/BPN Kabupaten Wonogiri “dokumen perencanaan mengenai subyek dan obyek seringkali berbeda dengan hasil pendataan awal, itu di ketahui pada saat konsultasi publik” (Komunikasi dan FGD di Kantor ATR/BPN Wonogiri). Pendapat yang serupa di katakan oleh Musleh “Mengidentifikasi subyek akhirnya menjadi pekerjaan bersama, instansi yang memerlukan tanah membuat satgas sendiri” (Komunikasi dengan Musleh, 13 Juli 2018). Data yang di peroleh dari pendataan awal akan menjadi dasar dalam melakukan Konsultasi Publik.

## **3. Konsultasi Publik**

Dalam kegiatan konsultasi publik yang berujuan untuk mencapai kesepakatan dan kesepahaman, asas keterbukaan merupakan dasar dari kegiatan itu, arti dari asas itu adalah, membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi.

Golongan dan rahasia negara.<sup>1</sup> Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Dalam UU No 2 Tahun 2012 dapat terlihat dari: pertama, proses transparan dan adil, mengatur proses transparan dan adil sangat penting untuk menghindarkan terjadinya kesewenang-wenang (Mujiburohman dan Kusminarto, 2013) Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemilik hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.<sup>2</sup> Maria SW Sumarjono mengatakan, Persyaratan yang diperlukan untuk tercapainya musyawarah secara sukarela dan bebas adalah:

- a. Ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan tersebut;
- b. Suasana yang kondusif untuk musyawarah;
- c. Keterwakilan para pihak;
- d. Kemampuan para pihak untuk melakukan negosiasi;

Akan tetapi di dalam pelaksanaannya kegiatan ini tidaklah melibatkan semua pihak, hanya masyarakat yang berhak saja yang diundang, seperti yang diungkapkan oleh Jarot, “Konsultasi publik kecenderungannya yang diundang masyarakat yang berhak dan tokoh,” (Komunikasi dengan Kasi pengadaan tanah Kanwil ATR/BPN Jawa Tengah). Hal ini juga di temukan oleh Dewi, akan tetapi dalam pelaksanaan seringkali berlainan seperti apa yang di kemukakan Dewi, pelaksanaan konsultasi publik yang seharusnya dilakukan komunikasi dialogis atau musyawarah, ternyata mengabaikan *negotiation people* yang semestinya menjadi esensial dalam musyawarah (Dewi 2017, 207).

Kegiatan konsultasi publik adalah kegiatan untuk menjelaskan serta mendengarkan pendapat masyarakat yang berhak dan masyarakat terdampak, tokoh masyarakat instansi yang terkait tentang kegiatan pengadaan tanah yang pada akhirnya untuk mencapai kesepakatan dan kesepahaman. Kegiatan ini menjadi salah satu kunci kesuksesan kegiatan pengadaan tanah hal ini di karenakan untuk mencapai kesepakatan dan kesepahaman bukan suatu hal yang mudah akan tetapi bila hal ini dapat terwujud tentulah kegiatan pengadaan tanah akan mendapat dukungan dari berbagai pihak yang terkait dan akan lebih mudah dalam pelaksanaannya. Hal ini senada dengan yang di katakan oleh Bowo sebagai kepala seksi pengadaan tanah Kota Semarang “Komunikasi menjadi suatu yang harus dilakukan dengan sabar, bila hal itu di jalankan maka keberatan dengan jalan Konsyinsi lebih sedikit” (Komunikasi dengan Kasi Pengadaan Tanah Kantor ATR/BPN Kota Semarang). Dalam hal ini kesabaran dan mau mendengar keluhan masyarakat menjadi suatu kunci keberhasilan. Pendapat berbeda di sampaikan oleh Fery “Yang dilakukan dalam pemberitahuan awal dan konsultasi publik tidak dilibatkan. Terdampak diikuti buat Rama” (Komunikasi dengan Fery

---

<sup>1</sup> Asas-asas umum Pemerintahan yang baik menurut UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN pasal 3.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 5 Kepres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Saragih, Kasubag TU Kantah ATR/BPN Surabaya I, 13 Juli 2018). Menurut peneliti pemikiran ini adalah pemikiran yang sederhana di karenakan tidak mau ada hal hal yang merepotkan akan tetapi hal ini bertentangan dengan undang-undang.

#### 4. Pengkajian Keberatan

Dalam kegiatan pengkajian keberatan oleh tim pengkajian yang di bentuk Gubernur hendaknya mempertimbangkan berbagai hal yang berkaitan dengan, Hak menguasai negara atas tanah, juga memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur. Dalam melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk UUPA, bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat, Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai- nilai yang hidup dalam masyarakat (Rahardjo 2006, 164).<sup>3</sup> Dengan hal itu hendaklah suara masyarakat untuk dapat di pertimbangkan disamping hak dan kewajiban sebagai warga negara. Seperti yang disampaikan oleh Eko sebagai salah satu anggota LSM Formastri di Pidekso, dai mengatakan, sosialisasi sudah dilakukan berkali-kali, intinya masyarakat ingin didengar atau dalam bahasa jawa “Diuwongke”/dimanusiakan (Komunikasi dan FGD dengan Eko anggota LSM Formstri).

Pengkajian keberatan adalah tanggapan yang diberikan oleh tim persiapan atas keberatan masyarakat tentang kegiatan pengadaan tanah, tim ini akan mempertimbangkan di terima atau di tolaknya keberatan yang diajukan, dalam melakukan kajian handaknya di pertimbangkan benar apa yang menjadi keberatan dan siapa yang mengajukan keberatan serta seberapa banyak yang mengajukan keberatan, sebagai penengah maka tim keberatan harus mempertimbangkan dengan matang keberatan masyarakat sebelum membuat rekomendasi kepada Gubernur.

#### 5. Penetapan Loksasi

Penetapan lokasi pegadaan tanah yang di lakukan oleh gubernur merupakan kegiatan terakhir dalam persiapan pengadaan tanah, setelah itu bila ada gugatan pengadilan yang memutuskan, dalam hal ini tidak terlepas dari kewenangan dalam suatu negara, Dalam UUPA ditentukan bahwa hak menguasai negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, diantaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 Ayat (2) huruf a UU No.5/1960). Berkaitan dengan kewenangan ini, untuk menyelenggarakan penyediaan tanah bagi berbagai keperluan masyarakat dan negara, pemerintah dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang (Pasal 8 UUPA/1960), apabila upaya melalui cara musyawarah gagal membawa hasil.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Freiderich Carl Von Savigny, mengatakan bahwa hukum itu bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalam bentuk perundang-undangan, namun hukum adalah jiwa bangsa (Volkgeist). Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm. 164.

<sup>4</sup> Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Bend

## Rekomendasi

1. Kualitas data dalam yang tertuang dalam perencanaan pengadaan tanah merupakan sebab dari ketidak cepatan proses-proses pengadaan tanah selanjutnya yaitu persiapan dan pelaksanaan, oleh sebab itu di perlukan perbaikan dalam penyusunan perencanaan pengadaan tanah dengan memasukkan unsur pelaksana pengadaan tanah dari BPN dan di kuatkan dengan pembentukan petunjuk teknis yang dimuat dalam Perpres ataupun Keppres.
2. Implikasi dari penerapan dokumen perencanaan yang kurang baik menyebabkan kegiatan persiapan pengadaan tanah menjadi terhambat, hal ini berkaitan dengan data pihak yang berhak dan luasan keliling yang dipakai dalam perencanaan yang kuarang tepat, maka proses sosialisasi, pendataan awal dan konsultasi publik menjadi lebih lama. Untuk itu di perlukan perbaikan proses penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah dengan melibatkan berbagai pihak.

## Referensi

- Aziz, AT 2013, 'Masalah pengadaan tanah untuk pembangunan PLTU di Batang, jurnal ilmiah pertanahan PPPM-STPN no 40 Tahun 13.
- Dewi, NLGMP 2017. 'Babberapa permasalahan pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta'. Skripsi STPN. Yogyakarta.
- Gunanegara 2016, *Hukum administrasi negara, jual beli dan pembebasan tanah*, PT Tatanusa, Jakarta.
- MSW Sumarjono, MSW 2007, *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Mujiburohman, DA dan Kusminarto 2013, 'Aspek hak asasi manusia dalam pengadaan tanah', jurnal ilmiah pertanahan PPPM-STPN no 40 Tahun 13.
- Muliawan, JW 2016, *Cara mudah pahami pengadaan tanah untuk pembangunan melalui konsep 3 in 1 in the Land Acquisition*, Buku Litera, Yogyakarta.
- Sitorus, O dan Limbong, D 2004, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta.
- Rahardjo, S 2006, *Membedah hukum progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

# **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

*Julius Sembiring, Rakhmat Riyadi, dan Harvini Wulansari*

## **Ringkasan Eksekutif**

Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) mempunyai dimensi kekhususan dalam pengadaan tanahnya. Pengadaan tanah KEK Tanjung Kelayang di Kabupaten Belitung dilakukan dalam rentang waktu yang cukup panjang serta menunjukkan adanya ketidaktertiban administrasi pertanahan dan hukum pertanahan serta adanya upaya pelemahan kewenangan Negara (Pemerintah) dalam penguasaan tanah. Otoritas Pertanahan harus menjadi garda terdepan untuk ‘menguatkan’ peran Negara sebagai pemegang Hak Menguasai Negara atas tanah.

## **Pendahuluan**

Untuk mempercepat dan pemeratakan pembangunan Pemerintah membentuk Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) dengan Peraturan Presiden No. 75 tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas; serta beberapa regulasi lain terkait Proyek Strategis Nasional. Salah satu Proyek Strategis Nasional yang sedang dilaksanakan adalah pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Kelayang yang merupakan satu di antara 10 (sepuluh) Kawasan Pariwisata Prioritas yang terletak di Kabupaten Belitung Provinsi Bangka Belitung. Hasil penelitian pada proses pengadaan tanah untuk pembangunan KEK Tanjung Kelayang tersebut menunjukkan adanya upaya pelemahan Negara dalam kapasitasnya sebagai pemegang Hak Menguasai Negara.

## **Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan KEK Tanjung Kelayang**

Ditelusuri dari riwayat perolehan tanahnya, pembangunan KEK Tanjung Kelayang dengan luas areal 324,4 ha yang terletak di wilayah Kecamatan Sijuk bersifat unik karena tanah di kawasan pesisir tersebut semula merupakan tanah milik penduduk setempat yang kemudian ‘diganti rugi’ (dibebaskan) oleh perusahaan swasta sejak tahun 1992. Kemudian atas tanah yang telah diganti rugi tersebut diterbitkan 19 (sembilan belas) sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemerintah Kabupaten Belitung pada tahun 1994, 1996 dan 1997 dengan total luas 3.393.695 M<sup>2</sup>. Kemudian pada HPL tersebut diterbitkan 19 (sembilan belas) Hak Guna Bangunan (HGB) dengan total luas 2.693.695 M<sup>2</sup> atas nama 3 (tiga) perusahaan swasta yang bergerak dibidang pariwisata pantai. Berdasarkan PP No.6 Tahun 2016 ditetapkan KEK Tanjung Kelayang sebagai KEK Pariwisata.



Gambar 2: Peta Situasi HGB diatas HPL Pemerintah Kabupaten Belitung

Persoalan mengemuka ketika pada tahun 2012 ketiga Badan Hukum Swasta pemegang HGB tersebut mengajukan gugatan perdata pada Pemerintah Kabupaten Belitung (Tergugat I) dan Pemerintah Republik Indonesia cq. Badan Pertanahan Nasional cq. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bangka Belitung cq. Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung (Tergugat II) ke Pengadilan Negeri Tanjung Pandan yang terdaftar dalam perkara No.18/Pdt.G/2012/PN Tdn. tanggal 14 November 2012. Hasil Mediasi membuat Kesepakatan Perdamaian antara kedua belah pihak yang intinya adalah (1) Pemerintah Kabupaten Belitung akan ‘melepaskan’ 19 (sembilan belas) HPL tersebut; (2) Penggugat akan membayar kompensasi. Sebagai ‘gongnya’, Pemerintah Kabupaten Belitung melepaskan HPL tersebut sehingga 19 (sembilan belas) HGB dari Perusahaan Swasta tersebut menjadi HGB di atas tanah Negara.

Sehubungan dengan terbitnya HPL itu, oleh perusahaan swasta yang telah ‘membebaskan’ tanah tersebut dari penduduk setempat pada tahun 2012 diajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Tanjung Pandan. Dalam persidangan, tercapai perdamaian antara Pemerintah Kabupaten Belitung dengan Penggugat dimana salah satu isi kesepakatan bahwa Pemerintah Kabupaten Belitung melepaskan HPL-nya menjadi tanah Negara. Tanah Negara bekas HPL tersebut kemudian menjadi areal pembangunan KEK Tanjung Kelayang dan telah terbit sertipikat Hak Guna Bangunan pada 3 (tiga) perusahaan pengembang yang merupakan konsorsium pembangunan KEK Tanjung Kelayang.

Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dalam Pengadaan Tanah KEK Tanjung Kelayang tersebut adalah:

1. seluruh biaya ganti rugi dalam ‘pembebasan tanah’ ditanggung oleh Pihak Swasta;
2. tanah yang telah dibebaskan tersebut kemudian diterbitkan sertipikat HPL atas nama Pemerintah Kabupaten Belitung;

3. di atas HPL tersebut kemudian diterbitkan HGB atas nama perusahaan swasta yang menanggung biaya pembebasan tanah;
4. seluruh sertifikat HPL atas nama Pemerintah Kabupaten Belitung tidak ditemukan keberadaannya;
5. Perusahaan swasta pemegang HGB mengajukan gugatan perdata pada Pemerintah Kabupaten Belitung;
6. DPRD Kabupaten Belitung memberikan rekomendasi pelepasan HPL;
7. Pemerintah Kabupaten Belitung berdasarkan Mediasi di Pengadilan melakukan Pelepasan HPL di hadapan Notaris;
8. Otoritas Pertanahan melalui 2 (dua) pejabat Eselon II yang berbeda di Pusat memberikan pendapat yang berbeda sehubungan dengan pelepasan HPL tersebut, yaitu:
  - a. Satu pendapat mengatakan bahwa dengan dilepaskannya HPL maka HGB yang ada di atasnya juga menjadi hapus;
  - b. Pendapat lain mengatakan (setelah mendengar keterangan ahli) bahwa pelepasan HPL tidak mengakibatkan HGB di atasnya menjadi hapus.
9. Setelah dilakukan pelepasan HPL dilakukan penggantian blanko sertifikat HGB, dan pada blanko yang baru HGB tersebut tertulis tidak lagi di atas HPL, namun HGB di atas Tanah Negara.

Rangkaian peristiwa tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai kemampuan finansial yang cukup untuk menguasai tanah-tanah yang menjadi 'miliknya'. Selain itu terdapat kekurangmampuan SDM dalam mengelola administrasi pertanahan. Di sisi lain, kurangnya koordinasi dan pemahaman tentang Hukum Pertanahan dari Otoritas Pertanahan baik di tingkat Pusat maupun di daerah mengakibatkan terjadinya 'kekeliruan' dalam menerapkan ketentuan terkait dengan Hak Pengelolaan.

### Rekomendasi

1. Pemerintah/Pemerintah Daerah perlu diperkuat kapasitasnya untuk mencegah terjadinya pelepasan HPL 'milik' Pemerintah/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
2. Aparat Pertanahan seyogianya mempunyai pemahaman yang sama tentang persoalan pertanahan, khususnya dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan.

### Referensi

- Brown, D 1996, *Land Acquisition: an examination of the principles of law governing the compulsory acquisition or resumption of land in Australia and New Zealand*, Butterworths.
- Gunanegara 2006, 'Pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum', Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Harsono, B 1997, *Hukum agraria nasional. sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jilid I. *Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan, Jakarta.

Hutagalung, AS dan Sitorus, O 2011, *Seputar Hak Pengelolaan*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta.

Sumardjono, SW 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya*, Penerbit Buku KOMPAS, Jakarta.

<http://kek.go.id> diakses tanggal 21 Maret 2018.

## **PROBLEMATIKA PENGADAAN TANAH SKALA KECIL (STUDI PENGADAAN TANAH SKALA KECIL DI JAWA BARAT)**

*Dwi Wulan Titik Andari, Mujiyati, dan Abdul Haris Farid*

### **Pendahuluan**

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dinyatakan dalam Pasal 121 bahwa dalam rangka efisiensi dan efektifitas, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli, atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Seiring kebutuhan pembangunan yang semakin membutuhkan percepatan dan efektivitas penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum Perpres 71 Tahun 2012 telah mengalami 4 kali perubahan yang terakhir dengan Perpres 148 Tahun 2015. Terutama yang mengatur ketentuan Pasal 121 terkait pengadaan tanah skala kecil, menyatakan:

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak, dan tidak memerlukan penetapan lokasi”.

Dengan demikian, pengadaan tanah skala kecil luasnya bertambah yang tadinya maksimal 1 ha menjadi 5 ha. Hal ini tentunya akan menjadi persoalan tersendiri, karena dengan luasan bertambah kepenguasaan/ kepemilikan tanah obyek pengadaan tanah skala kecil lebih banyak sehingga permasalahan juga semakin luas.

Pernyataan “langsung” dan tanpa tahapan perencanaan serta mekanisme tanpa proses Penetapan lokasi dalam pelaksanaannya menuai banyak permasalahan dan hambatan, sehingga pelaksanaannya masing-masing daerah membuat peraturan daerah untuk “memayungi” pelaksanaannya. Keberadaan Perpres 148 Tahun 2015 seperti diabaikan oleh pelaksana di daerah karena terdapat beberapa kelemahan. Penelitian ini menghimpun berbagai problema pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil.

### **Ragam Problematika Pengadaan Tanah Skala Kecil**

#### **a. Problem Pembelian Langsung**

Apabila mengacu pada Peraturan Presiden No.40 tahun 2014 memberikan pengaturan bahwa pengadaan tanah di bawah 5 hektar dilakukan dengan pembelian langsung. Namun hal ini dijelaskan secara sangat singkat dan sederhana.

Pengertian jual beli tanah dalam UUPA memang tidak didefinisikan secara jelas, hanya

dalam beberapa pasal menegaskan bahwa hak atas tanah itu dapat beralih dan diperalihkan. Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUPA hanya dijelaskan bahwa Hak milik dapat beralih dan diperalihkan kepada pihak lain. Pemaknaan beralih dalam hal ini antara lain melalui jual beli, hibah, wasiat, tukar menukar, penyerahan secara sukarela dan lainnya.

Dalam upaya untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum dalam perjanjian jual beli tanah, maka dalam ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa, Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil sebagai subyeknya adalah Instansi pemerintah yang dalam peraturannya tidak bisa sebagai perorangan, melakukan jual beli langsung karena harus melalui proses bahwa obyek tanahnya seharusnya melalui pelepasan hak, menjadi Hak Pengelolaan (HPL) terlebih dahulu. Dengan ketentuan tersebut bahwa dapat dilakukan dengan pembelian langsung inilah yang salah satu problem yang dihadapi oleh Pihak Pemerintah atau Instansi Yang Memerlukan Tanah, problematika/ persoalan lain adalah:

i. Tidak ada pengaturan yang jelas tentang Penentuan Harga

Penentuan harga tanah yang akan dibeli oleh instansi yang membutuhkan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 tahun 2015 yaitu menggunakan jasa tim appraisal. Hal ini tentu saja untuk menghindari terjadinya spekulasi ataupun praktek-praktek yang merugikan negara sebagaimana banyak terjadi dalam masa sebelum dibentuknya Undang-undang Pengadaan Tanah. Namun Tidak ada satupun substansi hukum yang terkait dengan pengadaan tanah skala kecil yang mengatur mengenai mekanisme pemilihan appraisal. Hal ini berbeda dengan pengadaan tanah skala besar yang telah menegaskan bahwa penentuan appraisal dilaksanakan melalui mekanisme lelang. Tidak diaturnya mengenai mekanisme penentuan appraisal untuk pengadaan tanah skala kecil dalam realitasnya menimbulkan keraguan bagi pihak yang membutuhkan tanah untuk melaksanakan pengadaan tanah skala kecil

ii. Problematika berikutnya yang berkaitan dengan harga tanah

tidak ada mekanisme yang mengatur upaya yang dilakukan oleh instansi yang membutuhkan tanah apabila pemilik tanah tidak setuju dengan pengadaan tanah yang dilaksanakan ataupun tidak setuju dengan harga yang ditetapkan appraisal. Hal ini berbeda dengan pengadaan tanah skala besar yang mengatur secara jelas jangka waktu pengajuan keberatan dan upaya konsinyasi atas keberatan-keberatan ataupun masalah-masalah yang timbul dalam pengadaan tanah. Walaupun instansi yang membutuhkan tanah kadang tidak menggunakan jasa appraisal, hal ini akan menimbulkan masalah, tentunya kantor pertanahan sulit untuk memberikan haknya, karena imbasnya akan menyangkut hukum. Dengan tanpa melibatkan tim penilai seakan pengadaan tanah seperti proses jual beli langsung ke masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Deddy Hernawan: “,.....

pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan dengan cara jual beli sebagaimana diatur dalam Perpres No 40 tahun 2014 serta Pasal 11 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yang menjadikan instansi pemerintah sebagai pemilik tanah sangatlah bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan ketentuan Pasal 2 UUPA tahun 1960".(Litigasi, Vol. 16(1), 2015, 2781-2804).

Oleh karena itu sangat riskan gugatan jika pengadaan tanah skala kecil tidak melibatkan tim penilai tanah. Sehingga untuk efisiensi dan efektivitas dalam pengadaan tanah skala kecil perlu diatur mengenai pengadaan jasa penilai pertanahan dengan melalui lelang atau penunjukan langsung. Seperti dalam kasus dugaan korupsi pengadaan tanah untuk ruang terbuka hijau di Pemerintah Kota Bandung tahun anggaran 2012-2013. Dimana dalam kasus ini disinyalir ada penggelembungan anggaran dikarenakan pembelian lahan melalui makelar. Tentunya penggunaan makelar otomatis akan membebankan anggaran Negara untuk fee makelar. Hal ini tentu tidak akan terjadi jika proses pengadaan tanah tidak dengan proses pembelian langsung.

Demikian juga yang terjadi di kabupaten Karawang, yaitu dalam pengadaan tanah Kampung Budaya disinyalir terjadinya mark up pembelian lahannya. Pembelian lahan terlalu tinggi daripada harga rata-rata lahan di sana.

Dalam Perpres No. 56 Tahun 2017 Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Proyek Strategis Nasional. Dimana Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan adalah penanganan masalah sosial dalam rangka pemindahan masyarakat yang menguasai tanah dikarenakan proyek pengadaan tanah pemerintah. Dengan adanya tim penilaian tanah maka biaya untuk: biaya pembongkaran rumah; mobilisasi; sewarumah; dan tunjangan kehilangan pendapatan dapat dinilai, sehingga pihak instansi yang memerlukan tanah memasukan biaya tersebut di atas dalam anggaran, sehingga pertanggung jawab untuk masalah keuangan dapat dipertanggungjawabkan.

#### **b. Problem pada Masyarakat sebagai pihak yang berhak**

Kendala selanjutnya kepada pihak yang berhak atau masyarakat yang memiliki tanah yang tanahnya terkena proyek pembangunan skala kecil untuk kepentingan umum, tidak dilakukan sosialisasi dalam penentuan Lokasi.

Apabila kita persandingkan dengan mekanisme pengadaan tanah skala besar (di atas 5 hektar) penentuan lokasi pengadaan akan ditindak lanjuti dengan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, dan konsultasi publik.

Pemberitahuan rencana pembangunan, dalam mekanisme ini merupakan mekanisme yang sangat penting untuk menentukan keselarasan antara pembangunan dengan kepentingan masyarakat serta menjadi wadah bagi pemerintah untuk mendapatkan persetujuan serta pemahaman masyarakat sehingga tidak akan menimbulkan penolakan ataupun tindakan lain yang dapat menghalangi kelak dalam proses pembangunan.

Tanah seluas 5 hektar dalam realitasnya dapat digunakan untuk pembangunan fisik dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar bagi masyarakat, karena tanah seluas 5 hektar masih

memungkinkan dimiliki oleh banyak orang yang rentan dengan konflik sehingga pengaturan pengadaan tanah skala kecil yang tidak mengatur mekanisme perencanaan akan memutuskan antara tujuan pembangunan dengan peran serta masyarakat. Mekanisme perencanaan dan persiapan merupakan tahap yang sangat penting karena akan mendukung pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap pembangunan.

Lebih lanjut, permasalahan mengenai ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah juga harus diperhitungkan dengan bijaksana dan seadil-adilnya. Jangan sampai ganti kerugian yang diberikan membuat kehidupan perekonomian masyarakat yang menerimanya menjadi menurun, sehingga dampak dari pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang lama malah menjadi tidak menguntungkan. Pihak pemerintah dan appraisal atau penilai harus memperhitungkan segala variabel-variabel yang dibutuhkan dalam memutuskan besaran ganti kerugian yang layak dan adil.

Selain itu, sangat diperlukan pelaksanaan musyawarah atau konsultasi publik yang efektif, dimana seluruh pertimbangan masyarakat dibahas tuntas sehingga tidak ditemukan adanya kurang puas masyarakat akan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut.

Lebih lanjut, dikarenakan UU 2/2012 masih terbilang aturan baru, maka diperlukan pemahaman mekanisme atau prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh semua pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah tersebut, terutama pemahaman mengenai aturan atau ketentuan mengenai tata cara penghitungan ganti kerugian yang ditetapkan oleh appraisal untuk disosialisasikan kepada semua pihak sehingga diperoleh transparansi tentang nilai ganti rugi yang diberikan.

### **c. Problem pada Tim Penilai Harga Tanah**

Ada beberapa indikasi yang melemahkan fungsi Tim Penilai Harga Tanah diantaranya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 56 Tahun 2006. Tugas untuk melakukan jumlah ganti kerugian juga menjadi salah satu tugas Panitia Pengadaan Tanah, sehingga Tim Penilai Harga Tanah, hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberi koordinasi saja atau surat penilaiannya hanya menjadi pedoman bagi Panitia Pengadaan Tanah.

Disamping itu, Tim Penilai Harga Tanah merasa berat untuk bekerja berdasarkan keahliannya masing-masing. Oleh karena pemerintah setempat, telah menentukan juga standar ganti kerugian yang akan diterima bagi Pemegang Hak Atas Tanah. Atau dengan kata lain, standar ganti rugi yang akan ditetapkan oleh Tim Penilai Harga Tanah sudah lebih awal ditetapkan oleh pemerintah setempat.

Dari hasil penilaian yang dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah setelah melakukan survey, ternyata jumlah ganti rugi yang ditentukan dalam menggunakan standar ganti rugi dengan berpedoman pada metode penghitungan penilaian ganti kerugian (seperti metode lokasi dan metode perbandingan). Nyatanya tidak dijadikan sebagai pedoman bagi Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan.

Hal tersebut terjadi berdasarkan pengakuan Tim Penilai Harga Tanah, tidak terlalu ambil

pusing jika standar atau jumlah ganti rugi ditolak, oleh karena dalam ketentuan-pun, gampang saja jika Pemegang Hak Atas Tanah tidak mau menerima jumlah ganti rugi setelah diadakan musyawarah berkali-kali. Panitia Pengadaan Tanah cukup menitipkan saja jumlah ganti rugi tersebut di Pengadilan Negeri, dimana lokasi pengadilan untuk pengadaan tanah tersebut berada.

Kedudukan Tim Penilai Harga Tanah, yang hanya berfungsi sebagai lembaga koordinasi dari Panitia Pengadaan Tanah. Standar ganti kerugian tetap berpatokan pada standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Berarti Tim Penilai Harga Tanah yang diharapkan independen dan bersikap professional mustahil untuk berjalan sebagai salah satu fungsi Tim Penilai Harga Tanah yang akan memberikan standar ganti kerugian yang layak.

Dengan demikian, “asas kelayakan”, jumlah ganti rugi yang melibatkan Tim Penilai Harga Tanah untuk pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan atau belum sesuai dengan keadilan bagi Pemegang Hak Atas Tanah.

Diabaikannya sikap professional, Tim Penilai Harga Tanah berarti hak-hak bagi pemegang atas tanah untuk mendapatkan jumlah ganti rugi yang sepadan dengan tanah/ lokasi, dan perumahannya yang akan digunakan untuk pengadaan tanah tidaklah tercapai.

Selain kedudukan Tim Penilai Harga Tanah hanya berfungsi sebagai “stempel” penilai ganti kerugian buat Panitia Pengadaan Tanah. Kendala lain yang menjadi penghambat sehingga jumlah ganti rugi tidak layak bagi pemegang hak atas tanah yakni prinsip yang dipegang oleh pengambil kebijakan selalu mengutamakan prinsip, agar menekan biaya serendah-rendahnya terhadap jumlah ganti kerugian. Prinsip demikian jika berhasil diterapkan dianggap sebagai salah satu kesuksesan bagi Panitia Pengadaan Tanah. Padahal, di sisi lain telah mengabaikan kelayakan atas jumlah ganti kerugian bagi masyarakat sebagai korban kebijakan pengadaan tanah tersebut.

#### **d. Problem Penetapan Lokasi**

Penentuan lokasi yang akan menjadi objek pengadaan tanah dipertimbangkan sesuai dengan keperluan pembangunan sehingga apabila sebuah lokasi sudah ditentukan maka apabila seluruh keberatan atas lokasi yang ditentukan sudah diselesaikan baik diterima maupun diputuskan untuk dipindahkan, maka tidak ada upaya bagi masyarakat lagi terkait dengan lokasi tersebut dan apabila mereka menolak maka mereka dipersilahkan untuk menempuh jalur hukum. Hal ini hanya untuk pengadaan tanah skala besar. Untuk pengadaan tanah skala kecil, tidak ada mekanisme yang mengatur solusi penolakan masyarakat baik untuk lokasi maupun harga tanah. Dasar pengadaan tanah untuk skala kecil hanya kesepakatan dengan pemilik tanah. Hal ini menunjukkan bahwa apabila pemilik tanah tidak sepakat maka tidak ada upaya lain yang dapat dilakukan selain memindahkan lokasi.

Mencermati uraian di atas peneliti memandang bahwa pengaturan pengadaan tanah skala kecil membutuhkan substansi hukum yang lebih komprehensif dan seharusnya tidak diatur dengan sangat sumir seperti saat ini. Berbagai masalah yang mungkin saja timbul harus diantisipasi dengan substansi hukum yang memuat beberapa hal yang menurut penulis layak

untuk diakomodir yakni pengaturan mengenai perencanaan, pengaturan mengenai tahap persiapan terutama konsultasi publik dan sosialisasi, dan pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau dengan kata lain untuk bisa efektif, hukum tersebut berperan sesuai fungsinya. Untuk dapat mewujudkan fungsi dari perundang-undangan maka ada 3 (tiga) kriteria yang harus dipenuhi yaitu pertama bila hukum hanya berlaku secara yuridis maka kemungkinan besar kaidahnya hanya merupakan kaidah yang mati (*dode regel*); Kedua, Jika hukum hanya berlaku secara sosiologis maka mungkin hukum berlaku hanya sebagai aturan pemaksa; Ketiga, Jika hukum hanya berlaku secara filosofis maka mungkin hukum itu hanya akan menjadi hukum yang dicita-citakan. 3 Peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan dan terkait dengan tujuan perundang-undangan, A. Hamid Attamimi (1992, 8) mengungkapkan bahwa hal yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang adalah memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya.

#### **e. Problem Konsinyasi**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Pengadaan tanah merupakan bagian penting dari suatu proses pembangunan untuk mewujudkan pemerataan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sehingga pengadaan tanah pada hakikatnya adalah untuk rakyat namun meskipun demikian pengambilan tanah milik rakyat tersebut tetap harus memperhatikan hak-hak rakyat dengan memberikan ganti rugi atas tanah yang diambil untuk kepentingan umum tersebut. Pasal 1 angka 10 Undang-undang No.2 Tahun 2012 telah merumuskan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah merupakan suatu bentuk penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak individu yang dikorbankan untuk kepentingan umum. Keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pengadaan tanah merupakan suatu keadilan bagi kedua belah pihak, karena pihak pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah memperoleh tanah yang akan digunakan untuk pelaksanaan fungsi-fungsinya yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, sedangkan individu memperoleh ganti rugi atas tanah tersebut.

Selain itu, penyerahan hak atas tanah dengan disertai ganti rugi atas tanah yang dimiliki oleh rakyat merupakan bentuk keikutsertaan rakyat dalam pembangunan, sehingga hakikat pengadaan tanah yang saat ini masih kurang dibahas dan dijadikan wacana adalah hakikatnya sebagai peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Keterkaitan antara pengadaan tanah dan kepentingan masyarakat adalah ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan sehingga seluruh proses pengadaan tanah harus berlandaskan pada keseimbangan antara kedua hal tersebut. Upaya menyeimbangkan seluruh

kepentingan yang terkait dengan pengadaan tanah ini yang kemudian mendasarri setiap tahapan proses pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pengadaan tanah. Namun, dalam kenyataannya, pengaturan yang komprehensif dan seimbang hanya ditujukan pada pengadaan tanah untuk skala besar sementara pengadaan tanah untuk skala kecil belum menunjukkan adanya pengaturan yang mengarah pada pencapaian keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan masyarakat dan masih jauh dari upaya pencapaian tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 maupun Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 khususnya untuk pengadaan tanah skala kecil secara tegas tidak diatur mengenai pelaksanaan konsinyasi akan tetapi dalam pelaksanaan di lapangan mekanisme konsinyasi diperlukan. Konsinyasi sangat penting untuk mengatasi adanya kemandekan dalam proses karena adanya ketidak sepakatan kedua belah pihak.

#### **f. Problem Penyerahan Hasil**

Dalam aturan tidak dicantumkan adanya pelepasan hak, sehingga dimungkinkannya pelepasan yang tidak melalui Kepala Kantor, hal ini akan menimbulkan persoalan. Tentunya pelepasan selain Kepala Kantor dilakukan di depan notaris, yang dalam hal ini perlu biaya untuk melaksanakan pelepasan di depan notaris. Padahal untuk biaya di kantor pertanahan 0%. Seperti kasus di Ciamis, pada proyek pengadaan tanah perluasan gedung DPRD (th 2017), mereka beranggapan bahwa pelepasan di kantor untuk skala besar sedangkan untuk skala kecil cukup di notaris. Anggaran untuk pelepasan di notaris, ternyata tidak ada, hal ini tentu akan menjadi persoalan dikemudian hari. Memang ada peraturan yang mengatur pengadaan tanah skala kecil, namun untuk mengalihkan dari hak milik menjadi hak pakai tentunya memerlukan mekanisme pelepasan

#### **Rekomendasi**

1. Ada 5 kabupaten/ kota yang mengantisipasi problematika pengadaan tanah skala kecil dengan membuat peraturan bupati/kota, namun masing masing belum seragam. Sehingga pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil berbeda satu dengan lain. Oleh karena itu perlu penyeragaman peraturan dan bila perlu ditarik lebih tinggi yaitu dengan peraturan gubernur. Atau,
2. Mengkaji ulang perpres 148 Tahun 2015 yang mengatur pengadaan tanah skala kecil, dimana berbagai problematika di atas mengisyaratkan bahwa aturan tersebut sulit untuk diterapkan pemerintah daerah yang memerlukan tanah. Atau,
3. Meniadakan pengecualian untuk pengadaan tanah skala kecil, sehingga tahapan yang dilalui sama dengan pengadaan tanah biasa.

## Referensi

- Harsono, B 2008, *Hukum agraria Indonesia sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Sumardjono, MSW 2015, *Dinamika pengaturan pengadaan tanah di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Sitorus, O dan Limbong, D 2004, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, cetakan Pertama. Mitra Kebijakan Tanaha Indonesia. Yogyakarta.
- Attamimi, AH 1992, 'Teori perundang-undangan Indonesia, pidato pengukuhan jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI', Jakarta 25 April.

## Peraturan peraturan yang digunakan dalam pengadaan tanah

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah
- Peraturan Bupati Sumedang No 26 Th 2018 Tentang Pelaksanaan fasilitasi Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Skala Kecil
- Peraturan Bupati Sukabumi No 16 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Skala Kecil
- Peraturan Bupati Ciamis No 09 Th 2015 Tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Tidak Lebih Dari 5 (Lima) Ha Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis
- Peraturan Waklikota Depok No 32 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Skala Kecil
- Peraturan Bupati Bekasi No 22 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Persiapan dan Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Tidak Lebih Dari 5 (Lima) Ha Di Kabupaten Bekasi

## **TEMA IV**

### **EKSISTENSI TANAH ADAT, PERUBAHAN DAN PENGATURANNYA**

# **TANAH ADAT SEBAGAI OBYEK PENGADAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

*Julius Sembiring (alm.) dan Rakhmat Riyadi*

## **Ringkasan Eksekutif**

Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (PTKU) menuntut proses tersedianya tanah secara cepat. Secara umum, kendala dalam PTKU adalah kesepakatan menentukan besaran ganti rugi. Secara khusus, kendala lain adalah proses penyelesaian administrasi dalam hal obyek pengadaan tanah merupakan tanah adat. Hasil penelitian di Kota Solok menunjukkan ruwetnya riwayat obyek pengadaan tanah akibat administrasi pertanahan yang kurang baik. Hal tersebut berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari. Selain itu, proses pembuatan alas hak atas tanah adat memerlukan penataan agar tertib administrasi dan tertib hukum pertanahan di Sumatera Barat dapat tercapai. Otoritas Pertanahan di Sumatera Barat harus lebih berfikir aktif dan berperan aktif untuk mencapai tujuan dimaksud.

## **Latar Belakang**

Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan ketersediaan tanah dan dana yang ketersediaannya dijamin oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Tanah yang tersedia tersebut statusnya dapat bermacam-macam, yaitu tanah hak, tanah wakaf, tanah adat, atau tanah negara yang dikuasai dengan itikad baik.

Salah satu PTKU yang dilakukan di Provinsi Sumatera Barat adalah pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok (JLUKS) yang sampai saat ini proses pelaksanaannya belum selesai. Terdapat beberapa kendala dalam pengadaan tanah JLUKS tersebut yang dimulai sejak tahun 1997. Kendala tersebut antara lain faktor pendanaan, status tanah, dan administrasi pertanahan.

## **Tanah Ulayat Sebagai Obyek Pengadaan Tanah**

UUPA tidak memberikan pengertian dari Tanah Ulayat, namun hanya memberikan padanan dari Hak Ulayat atau hak-hak yang serupa dengan itu yaitu *beschikkingsrecht*. Terlepas dari perdebatan tentang pengertian dan eksistensi hak ulayat, Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya; memberikan pengertian tanah ulayat sebagai bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya yang diperoleh secara turun temurun dan merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat. Hukum Adat Minangkabau membagi tanah ulayat atas: tanah ulayat Rajo, tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku dan tanah ulayat kaum. Dalam kenyataannya saat ini, tanah ulayat yang masih banyak ditemukan adalah tanah ulayat kaum.

Secara konsepsional, menurut Hukum Adat di Minangkabau terdapat perbedaan antara tanah ulayat yang satu dengan lainnya. Jika UUPA memberikan konsepsi tanah ulayat sebagai tanah adat yang mengandung hak yang berkarakter publik dan perdata, di Minangkabau tanah ulayat kaum adalah tanah adat yang mengandung hak yang berkarakter perdata semata, meskipun dikuasai secara komunal. Dengan demikian terdapat perbedaan antara tanah ulayat dengan tanah komunal. Oleh karena itu proses pendaftaran dan pemberian ganti kerugiannya tanah komunal (tanah ulayat kaum) berbeda dengan tanah ulayat lainnya.

#### a. Riwayat Tanah JLUKS

- Sebagian tanah pada areal JLUKS pada awalnya merupakan tanah ulayat kaum Nan Balimo yang diserahkan oleh Ninik Mamak/IV Jinih seluas 240 ha. berdasarkan Surat Pernyataan Penyerahan Pelepasan Hak Atas Tanah tanggal 31 Mei 1976 yang ditandatangani oleh Penghulu Suku, Malin Adat, Manti Adat, Dubalang Adat, Pemuncak Suku, Orang Tua Adat, 2 orang yang tidak disebut Jabatannya (selaku Ampek Jinih); dan diketahui oleh Kepala Resort Kampung Jawa Kotamadya Dati II Solok dan Kepala Resort Nan Balimo Kotamadya Dati II Solok; beserta 2 (dua) orang Saksi. Pelepasan dilakukan secara cuma-cuma dalam rangka untuk pembangunan Kota Solok. Surat Pernyataan tersebut merupakan 'ralat' atas Surat sejenis yang dibuat pada tahun 1971.
- Atas dasar Surat Pernyataan Penyerahan Pelepasan Hak Atas Tanah tersebut pada tanggal 19 Oktober 1976, dibuatlah Surat Penyerahan dan Penerimaan Hak Atas Tanah dari *Ninik Mamak* Resort Nan Balimo selaku Pihak Pertama, dan Walikota Solok selaku Pihak Kedua di hadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kotamadya Dati II Solok. Tanah dimaksud diserahkan kepada 'Negara' secara cuma-cuma untuk kemudian agar Pemerintah Kota Solok dapat mengajukan sesuatu hak atas tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- Hingga tahun 1996 tanah ulayat yang diserahkan tersebut tidak dilakukan pembangunan oleh Pemerintah Kota Solok;
- Pada tahun 1996, atas tanah yang diserahkan tersebut dilakukan pembagian pemilikan tanah berdasarkan Surat Keputusan Walikota KDH Tingkat II Kota Solok tgl. 4 Desember 1996 No.188.45/231/SK/WSL-1996 tentang Pembagian Pemilikan Tanah Atas Tanah Pemerintah Daerah Yang Terletak di Kelurahan Nan Balimo dan Kelurahan Kampung Jawa Kecamatan Tanjung Harapan
- Pada tahun 1998 sebagian areal tersebut ditegaskan menjadi tanah negara obyek Konsolidasi Tanah Perkotaan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 58-VI-1998 tanggal 15 April 1998, seluas  $\pm$  120 Ha, yang terletak di Kelurahan Nan Balimo dan Kampung Jawa Kecamatan Tanjung Harapan Kota Solok.
- Pada tahun 1998, berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat Nomor 420.3-248/HM/KEP/BPN 98 atas tanah yang telah dikonsolidasi tersebut diberikan Hak Milik kepada Aminuddin Rajo Sampono dkk
- Lokasi Pengadaan Tanah JLUKS ditetapkan dengan:

- 1) Keputusan Walikota Solok tanggal 10 juni 2010 Nomor 188.45/274/KPTS/WSL-2010 tentang Penetapan Lokasi Jalan Lingkar Utara Kota Solok;
  - 2) Keputusan Walikota Solok Nomor 188.45-379 Tahun 2014 tanggal 21 Juli 2014 tentang Penetapan Lokasi Jalan Lingkar Utara Kota Solok;
  - 3) Keputusan Walikota Solok Nomor 188.45-528 Tahun 2016 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok;
  - 4) Keputusan Walikota Solok tgl. 6 Juli 2017 Nomor 188.45-467 Tahun 2017 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok.
- Sampai dengan September 2018 masih terdapat 1 (satu) bidang tanah yang belum diselesaikan namun tidak dilakukan konsinyasi.

#### **b. Persoalan Tanah Adat sebagai obyek Pengadaan Tanah**

- 1) Dalam hal pemberian ganti kerugian, pembuatan alas hak bagi tanah adat memerlukan proses yang panjang karena harus disetujui oleh anggota kaum dan penguasa adat dalam kaum (di Kota Solok disebut dengan *Ampek Jinih*). Dalam kasus tertentu sebagian anggota kaum berada di luar kota (di rantau), dan adanya biaya yang relatif besar untuk memperoleh persetujuan Penguasa Adat;
- 2) Adanya anggapan dalam alam pikiran masyarakat adat bahwa pensertipikatan tanah tidak merubah status tanah adat tersebut. Artinya meskipun sebidang tanah ulayat kaum telah didaftarkan, namun hak anggota kaum yang namanya tertera dalam sertiipikat hanyalah sebatas ‘pemakai’ atas tanah tersebut. Dengan demikian dalam proses musyawarah dan pelepasan tanah ulayat tetap melibatkan pihak penguasa adat dan anggota kaum lainnya.

#### **Rekomendasi**

1. Untuk menghindari konflik, Otoritas Pertanahan di Provinsi Sumatera Barat perlu menginisiasi adanya kesepakatan tentang konsepsi tanah ulayat. Atas dasar hal tersebut ditetapkan mekanisme dan pihak yang berhak menerima ganti rugi dalam pelepasan tanah ulayat.
2. Otoritas Pertanahan di Tingkat Pusat perlu memahami konsepsi dan aturan tentang Hukum Tanah Adat yang berlaku pada masing-masing masyarakat adat. Atas dasar hal tersebut dibuat khusus tentang tata cara pengadaan tanah dimana obyeknya adalah tanah adat.

#### **Referensi**

Colombijn, F 2006, *Paco-paco Kota Padang. Sejarah sebuah kota di Indonesia pada abad ke-20 dan penggunaan ruang kota*, Penerbit Ombak, Padang.

- Hermayulis 1999, *Penerapan hukum pertanahan dan pengaruhnya terhadap hubungan kekerabatan pada sistem kekerabatan matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- H.N. Dt. Perpatih Nan Tuo, tanpa tahun, 'Peranan Ninik Mamak dalam melestarikan tanah ulayat dan Sako serta penyelesaian sengketa', dalam *Pengetahuan adat Minangkabau*, Lembaga Kerapatan Adat Alam Mianangkabau (LKKAM) Sumatera Barat.
- Afriyandi, M 2014, "Faktor-faktor penentu keterlambatan pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok" dalam *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, Biro Penerbit Planologi Undip, Volume 10 (1): 70-82, Maret 2014.
- Sembiring, J, Mapandin, A, Supartawidjaya, Budhiawan, H, Laksamana, R, dan Sarjita 2004, 'Studi pelepasan tanah ulayat dalam rangka pemberian Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Provinsi Sumatera Barat', Laporan Penelitian Dosen, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Sembiring, J 2018, 'Pengadaan tanah untuk pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Kelayang di Kabupaten Belitung Provinsi Kepulauan Bangka Belitung', Laporan Penelitian, STPN Yogyakarta.
- Setianingsih, D 2012, 'Dampak sosial pembebasan tanah proyek pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum (studi kasus proyek Banjir Kanal Timur, di Kelurahan Pondok Bambu, Kecamatan Duren Sawit, Kotamadya Jakarta Timur', Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Sosiologi, Universitas Indonesia.
- Thalib, S 1985, *Hubungan tanah adat dengan hukum agraria di Minangkabau*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta.
- Tambunan, Renardy Gabriel Martua Haposan, 2004, 'Studi tentang pelepasan tanah adat dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Jayapura Provinsi Papua', Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Warman, K 2008, 'Pengaturan sumberdaya agraria di Sumatera Barat pada era desentralisasi (interaksi hukum adat dan hukum negara dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum)', Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Swela, AG, *Analisis Dampak Pembebasan Tanah dan Nilai Ganti Rugi Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Dalam Pembangunan Waduk Logung di Desa Kandangmas dan Desa Tanjungrejo Kabupaten Kudus* dalam <https://media.neliti.com/media/publications/136992-ID-analisis-dampak-pembebasan-tanah-dan-nil.pdf>, diunduh pada tgl.3 Juni 2018 jam 14.00.
- <https://kotasolok.info/kawasan-lingkar-utara-kota-solok-akan-jadi-pusat-perekonomian-baru/> diunduh pada tanggal 20 Mei 2018 jam 23.49.

**PRAKTEK PENGAKUAN TANAH “DRUWE DESA PAKRAMAN” DALAM PENDAFTARAN  
TANAH SISTEMATIS LENGKAP  
(KAJIAN DI KABUPATEN BANGLI PROVINSI BALI)**

*I Gusti Nyoman Guntur*

**Ringkasan Eksekutif**

Secara deklaratif, eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak tanah adat diakui dan dilindungi dengan persyaratan tertentu, namun regulasi pengesahannya belum operasional. Masyarakat adat yang disebut *Desa Pakraman* di Bali, sejak lama sudah mengatur wilayahnya sendiri, tetapi kepemilikan tanah *Druwe Desa* dari segi hukum belum jelas. *Desa Pakraman* hanya dianggap mempunyai wewenang yang beraspek publik saja, sehingga diasumsikan tidak dapat mempunyai/memiliki hak atas tanah yang beraspek perdata. Dari dahulu hingga sekarang *de-facto* penguasaan fisik sebagian tanah *Druwe Desa* digunakan, dimanfaatkan serta diwariskan oleh *krama* sebagai penggarap, namun pengelolaan tetap ada pada *desa pakraman*. Adanya regulasi penunjukkan *Desa Pakraman* di Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama Hak Atas Tanah, diharapkan dapat memperjelas proses pengadministrasian dan pemaknaan tanah *druwe desa* di Kabupaten Bangli Provinsi Bali sebagai bentuk pengakuan atas kepemilikan tanah adat oleh *Desa Pakraman*, melalui akselerasi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Dalam pelaksanaan PTSL, khususnya tahapan pembukuan dan penerbitan sertifikat dilakukan melalui konversi HM setelah ada penegasan Pura dan penunjukan *Desa Pakraman* sebagai subyek HM. Tanah *Druwe Desa Pakraman* yang dipersamakan dengan hak ulayat, secara hukum sudah dikonversi menjadi HM berdasarkan Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, karena telah memenuhi kriteria keberadaan masyarakat adatnya serta isi hak dan wewenang pemegang haknya sebagaimana atau mirip hak milik. Namun pendaftaran haknya baru dapat dilakukan setelah ada penegasan subyek haknya oleh Menteri, sehingga kepemilikan oleh *desa pakraman* serta penguasaan tanah oleh *krama* semakin terlindungi secara hukum. Hanya saja dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL ternyata terdapat kerancuan pengadministrasiannya karena: a) mengutamakan obyek kategori 1 (potensi sertifikat) sehingga lokasinya sporadis; b) pembukuannya berdasarkan pada satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh masing-masing *krama*; dan c) terdapat variasi dalam penulisan subyek HM dalam buku tanah dan sertifikat.

Tanah *Druwe Desa* merupakan warisan budaya, sekaligus sebagai sebuah institusi sosial yaitu *desa pakraman* yang terdiri dari aspek *parhyangan*, aspek *pawongan* dan aspek *palemahan* sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Agar kelembagaan *desa pakraman* dapat tetap berlangsung (*ajeg*), maka kepemilikan tanah *Druwe Desa* oleh *Desa Pakraman* secara komunal, sedangkan penguasaan dan pemanfaatan sebagian dapat diberikan kepada *krama* dengan kewajiban *ngayah* sesuai *awig-awig*.

Untuk lebih mendukung akselerasi pensertipikatan tanah *druwe desa* melalui PTSL, otoritas pertanahan perlu membuat peraturan perundangan yang menyederhanakan proses pengadministrasian kepemilikan tanah *druwe desa* oleh *Desa Pakraman* sekaligus pengadministrasian hak penguasaan/pemanfaatan fisik tanah oleh *krama* agar kepastian hukum dan perlindungan hukum masing-masing pihak terwujud.

## Pendahuluan

Hak tradisional masyarakat adat (termasuk hak tanah adat) adalah hak asal sebagai penanda keberadaannya bukan hak berian, sehingga tanpa dituliskan dalam hukum tertulis, hak ini tetap menjadi lembaga yang hidup dalam masyarakat adat. Dalam tataran konstitusi dan regulasi kebijakan nasional, eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi secara deklaratif dengan persyaratan tertentu. Sampai saat ini regulasi pengesahan hak atas tanah adat belum berjalan dengan baik, sehingga masih terjadi ketidakpastian kepemilikan tanah adat. Masyarakat adat di Bali sejak lama sudah mengatur wilayah tanah adatnya sendiri, tetapi kepemilikan tanah *Druwe Desa* dari segi hukum oleh masyarakat adat yang disebut *Desa Pakraman* belum ada kejelasan. *Desa pakraman* sebagai sebuah lembaga desa adat hanya dianggap mempunyai wewenang yang beraspek publik saja, sehingga diasumsikan tidak dapat mempunyai/memiliki hak atas tanah yang beraspek perdata.

*De-facto*, sebagian tanah-tanah *Druwe Desa* di Bali dari dahulu hingga sekarang penguasaan fisiknya (digunakan dan dimanfaatkan) dan dapat diwariskan oleh *krama* (anggota komunitas adat) yangenggarapnya, namun pengelolaan secara *de-jure* ada pada *desa pakraman* melalui *prajuru adat*. Namun belakangan, terdapat regulasi Penunjukkan *Desa Pakraman* di Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Hak Atas Tanah. Oleh karena itu, perlu ada kejelasan proses pengadministrasian dan pemaknaan tanah *Druwe Desa* di Kabupaten Bangli Provinsi Bali sebagai bentuk pengakuan atas kepemilikan tanah adat oleh *Desa Pakraman*, melalui akselerasi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

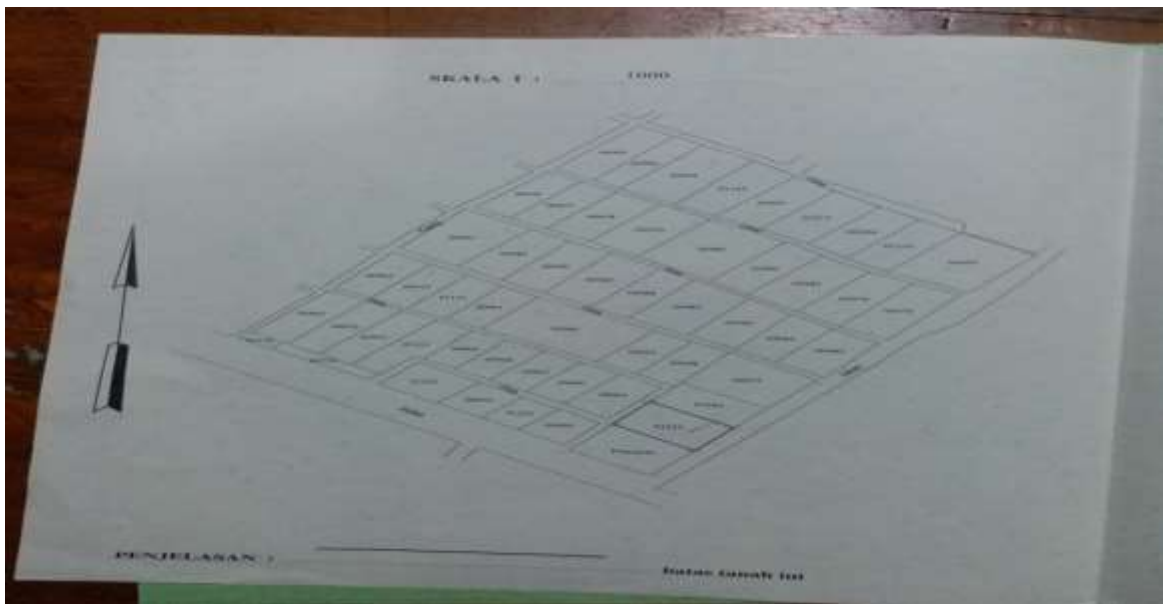
## Kerancuan Pengadministrasian Tanah *Druwe Desa* Melalui PTSL

Kabupaten Bangli memiliki luas 52.081 hektar, kabupaten ini terdiri dari 100 ribu bidang tanah dengan rincian 53.963 bidang sudah bersertipikat dan sisanya 46.037 bidang belum bersertipikat, mayoritas merupakan tanah *Druwe Desa*. Guna mencapai target pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), terhadap tanah-tanah *Druwe Desa* dimaksud dapat diterbitkan sertipikat hak milik yang subyek haknya *desa pakraman*, berdasarkan Surat Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tentang Penunjukkan *Desa Pakraman* di Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Hak Atas Tanah. Adapun tahapan PTSL mulai dari kegiatan perencanaan, penetapan lokasi sampai dengan penerbitan keputusan pengakuan hak dan penerbitan sertipikatnya, telah mengacu Pasal 3 angka (4) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017.

Penetapan pengakuan tanah *druwe desa* menjadi hak milik *Desa Pakraman*, dilakukan dengan pencatatan pada Ruang VI Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas,

dilanjutkan dengan kegiatan pendaftaran haknya oleh Ketua Panitia Ajudikasi berdasarkan pelimpahan kewenangan sebagaimana Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli No. 57/Kep.51.06/V/17. Dalam PTSL ini, Ketua Panitia Ajudikasi: 1) mengutamakan target sertipikat; 2) menerbitkan sertipikat berdasar penguasaannya; dan 3) tidak ada keseragaman penulisan subyek hak dalam buku tanah dan sertipikat. *Pertama*, untuk menuju **desa lengkap** seyogyanya dilakukan pengukuran terhadap semua bidang-bidang tanah dalam satu desa yang telah ditetapkan sebagai lokasi PTSL, agar diperoleh informasi pertanahan yang lengkap (kategori: K1, K2, K3 dan K4). Namun data menunjukkan sasaran utama PTSL hanya K1, mengutamakan bidang-bidang tanah yang dapat diterbitkan sertipikat. Sejak awal kegiatan, yaitu tahapan penetapan lokasi PTSL pada 34 desa dengan target 3525 bidang, dapat diduga bahwa peserta PTSL akan dipilih dan cenderung sporadis yaitu menyebar dan terbagi secara tidak merata pada masing-masing desa (34 desa). Berdasarkan dokumen laporan salah satu tim, terdapat 886 bidang tanah sebagai peserta PTSL lokasinya menyebar pada 12 desa. Peserta terbanyak terdapat di Desa Awan (275 bidang) dan paling sedikit di Desa Sekaan (3 bidang). Dari 886 bidang tanah tersebut, hampir semuanya (883 bidang) merupakan kategori K1, sedangkan sisanya kategori K2 (2 bidang), kategori K3 (1 bidang) dan K4 tidak ada.

*Kedua*, penerbitan sertipikat berdasar penguasaan tanah. Dalam ketatalaksanaan pembukuan hak, terhadap satu obyek, subyek dan jenis hak yang sama seharusnya dibukukan dalam satu buku tanah dan diberi satu nomor hak.



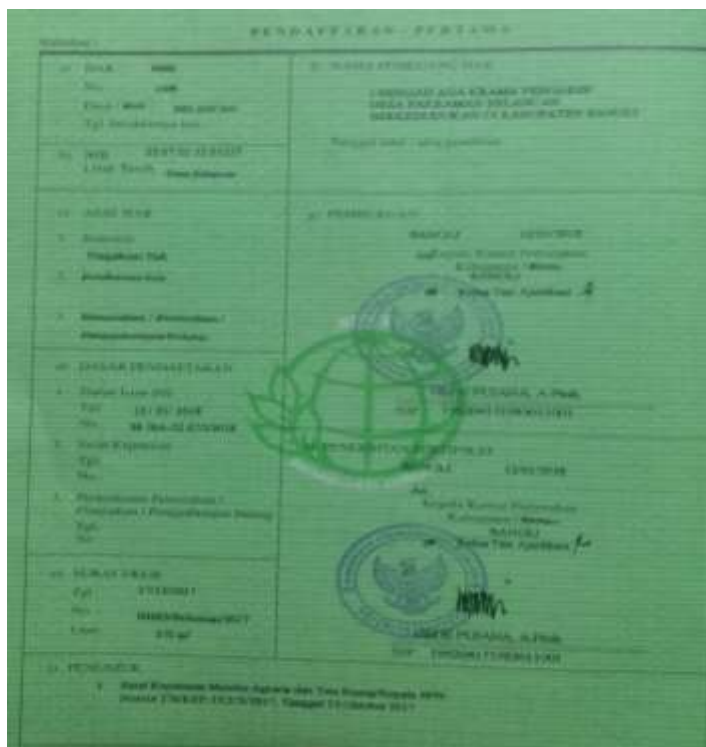
Gambar 1: Contoh Surat Ukur di Desa Pakraman Belancan, Bangli

Hasil penelitian (lihat Gambar 1. Surat Ukur) menunjukkan bahwa bidang-bidang tanah (*pekarangan desa*) dalam satu desa yang merupakan satu hamparan, dimiliki oleh satu pemilik (subyeknya sama, yaitu *Desa Pakraman Belancan*) dan status tanahnya sama yaitu Hak Milik, namun penerbitan sertipikatnya dipecah berdasarkan bidang-bidang penguasaan oleh *krama* masing-masing.

Penerbitan sertifikat HM Desa Pakraman per-bidang penguasaan ini, diduga karena untuk mencapai target jumlah bidang tanah yang disertipikatkan oleh tim. Jika disertipikatkan berdasar kepemilikan oleh *desa pakraman*, maka dalam satu desa hanya akan dapat diterbitkan satu atau beberapa buah sertifikat dan arealnya sangat luas (hektar-an).

Dalam upaya menuju kepastian kepemilikan, penerbitan sertifikat tanah *druwe desa* semestinya tetap didasarkan pada fakta hukum kepemilikan tanah oleh *desa pakraman*. Namun, agar penguasaan masing-masing bidang tanah oleh *krama* juga mempunyai kepastian, selain diterbitkan sertifikat HM, perlu juga diterbitkan hak atas tanah lain (misalnya HP untuk tanah *Ayahan Desa* atau HGB untuk tanah *Pekarangan Desa*, sesuai jenis penggunaannya) di atas hak milik *desa pakraman*. Dalam rangka akselerasi PTSL perlu trobosan, dibuat peraturan perundangan yang mengatur antara lain:

- a. Penerbitan sertifikat hak milik (induk/primer) yang subyeknya *desa pakraman*, sekaligus penerbitan sertifikat (HP/HGB) sebagai hak sekunder, terhadap bidang-bidang tanah yang subyeknya *krama*, di atas HM *desa pakraman*.
- b. Pengaturan alas hak penerbitan hak sekunder (HP/HGB), tidak didasarkan pada akta PPAT sebagaimana ketentuan Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997, namun dapat dengan akta biasa (diatur sekaligus secara khusus dalam kebijakan peraturan perundangan). Kemungkinan ini dilakukan dengan mengambil contoh pensertipikatan dalam upaya penyederhanaan proses perubahan hak atas tanah tertentu, sehingga dapat dilaksanakan dengan satu langkah saja, sebagaimana Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.



Gambar 2: Contoh Penulisan dalam Sertipikat

*Ketiga*, terdapat variasi penulisan subyek hak, pada halaman Pendaftaran Pertama kolom f) Nama Pemegang Hak, dalam buku tanah dan sertifikat yaitu:

- a. untuk Tanah *Pekarangan Desa* ditulis: “nama *krama* yang menggarap, diikuti kata: “*KRAMA PENGAREP*” serta nama dan kedudukan *desa pakraman*”; lihat Gambar 2.
- b. untuk Tanah *Ayahan Desa* ditulis: “nama *desa pakraman* dan kedudukan *desa pakraman*”;
- c. untuk Tanah Pura ditulis: “nama Pura dan nama *desa pakraman*”.

## **Tanah Druwe Desa Sebagai: Warisan Budaya dan Perekat Kesatuan Adat di Bangli**

### **1. Druwe Desa sebagai Warisan Budaya yang Patut Dilestarikan**

Bali dikenal memiliki kekayaan budaya dengan segala keanekaragaman serta keunikannya, salah satunya berupa sistem pengorganisasian masyarakat, yaitu terdapat desa/kelurahan bentukan Pemerintah yang disebut *desa dinas*, disamping persekutuan hukum adat yang disebut *desa pakraman*. Setiap *desa pakraman* memiliki tiga unsur yang tidak terpisahkan yaitu: *Parahyangan*, *Pawongan*, dan *Palemahan*. Aspek *Parahyangan* menyangkut nilai-nilai sosial religius berwujud fisik seperti bangunan suci pura. Dilihat dari kepemilikannya, pura dimiliki oleh kelompok *pemaksan*, milik *desa pakraman*, milik kelompok profesi tertentu (subak, pedagang di pasar, atau nelayan), dan milik masyarakat umum. Pemeliharaan dan perawatan kebersihan dan kesucian pura dilakukan oleh *pangempon* secara insidentil melalui kewajiban *ngayah* dalam wujud kerja bakti bersih lingkungan atau *ngayah* dalam bentuk iuran (*urunan/punia*), sebagai imbalan hak untuk menggunakan/memanfaatkan tanah milik *desa pakraman*.

Aspek *Pawongan* merupakan nilai-nilai (norma, etika, struktur sosial, stratifikasi sosial, prilaku, dan sistem ekonomi) terkait orang-orang atau *krama* yang beragama Hindu dalam *desa pakraman*. *Krama desa/banjar pakraman* yang berada di wilayahnya serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan upacara di *kahyangan/pura* tersebut. Ketentuan *krama* lebih lanjut diatur dalam *awig-awig* setiap *desa pakraman*. *Krama* terdiri dari: a) *Krama Ngarep*, b) *Krama Batan Paha*, c) *Krama Tapukan*, d) *Bala Angkep*, dan e) *Sekaa Teruna*.

Aspek *Plemahan* menyangkut ruang atau tanah, sumberdaya air, hewan, tumbuhan dan kondisi lingkungannya, merupakan wilayah desa berupa tanah *druwe desa* dan *karang guna kaya*. Kepemilikan tanah yang bernuansa kebiasaan masyarakat di Bali terus menerus, dari masa lalu hingga kini, melahirkan regulasi lokal tanah *Druwe desa* yang dimiliki oleh komunitas masyarakat adat secara kolektif. Berdasarkan status dan fungsinya, *Druwe Desa* dikategorikan menjadi: a) Tanah *Pekarangan Desa* (*PkD*); b) Tanah *Ayahan Desa* (*AyDs*); c) Tanah Pura (*laba pura* dan bangunan pura); dan d) Tanah *Druwe Desa* (arti sempit).

*Desa Pakraman* dan tanah *druwe desa*, sebagai warisan budaya merupakan kekayaan budaya yang mempunyai nilai penting bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan dalam kerangka memupuk kepribadian masyarakat dan bangsa. Agar kekayaan warisan budaya tersebut tidak semakin terdegradasi karena perubahan sosial, kondisi sosial dan ekonomi, perlu pengelolaan secara proaktif. Hak ulayat merupakan hak

kepemilikan bersama (kolektif) atas wilayah (tanah *Druwe Desa*) yang digunakan masyarakat secara terus menerus guna mencari nafkah hidup, perlu pengaturan pemanfaatannya oleh *prajuru* adat. Terbitnya Perda *Desa Pakraman*, merupakan sarana memperkuat keberadaan warisan budaya bangsa secara terpadu termasuk tanah *druwe desa*, karena adanya *Ayahan* sebagai pengejawantahan hak dan kewajiban.

## 2. *Druwe Desa sebagai Sarana Perekat Kesatuan Adat*

Tanah *Druwe Desa* terkait fungsi keagamaan dapat diamati dari beban kewajiban “*ngayahang*” yang menyertai bagi *krama* yang mengusahakan *PkD* dan *AyDs*. Beban ini merupakan imbalan atas tanah yang diberikan oleh *Desa Pakraman*. Setiap *krama desa* memiliki kewajiban terhadap *Parahyangan* dan *Palemahan* baik *ayah-ayahan* (kewajiban kerja) atau *pawedalan* (urunan materi). Dengan demikian, tanah *Druwe Desa* disamping mengandung hak kepunyaan bersama para *krama* juga mempunyai kewajiban untuk mengelola dan mengatur penguasaan, pemeliharaan, dan penggunaannya. Tegasnya terdapat hubungan resiprokal antara *desa pakraman* dengan *krama* melalui tanah *druwe desa*. *Desa Pakraman* bertanggung jawab menjamin kelangsungan hidup dan kebutuhan sosial atau ekonomi *krama*, dilakukan dengan memberikan hak garap atas tanah *druwe desa*, dengan imbalan berupa kewajiban *ngayah krama*.

Hubungan saling memberi dan menerima manfaat ini merupakan salah satu alat untuk menjaga keutuhan warisan budaya: *desa pakraman* dan tanah adatnya. Setiap *desa pakraman* memiliki tiga unsur yang tidak terpisahkan yaitu unsur *Parahyangan*, unsur *Pawongan*, dan unsur *Palemahan*, terlihat dari masih eksisnya hubungan resiprokal antara *krama* dengan tanah *druwe desa* dalam wujud hak pemanfaatan tanah *druwe desa* sebagai sarana kehidupan *krama*, dan kepatuhan *krama* dalam melaksanakan kewajiban *ngayah*.

## 3. *Pengakuan Tanah Milik Desa Pakraman melalui Konversi*

Keberadaan masyarakat hukum adat (dalam hal ini *desa pakraman*) di Bali sudah difatwakan dalam konstitusi, sehingga hak-hak atas tanahnya pun sudah diakui sah. Tanah *Druwe Desa* bagi *krama* adat berfungsi sebagai tempat tinggal, tempat mencari makan dan sebagai tempat mempertahankan eksistensi komunalnya (*desa pakraman*). Jika dikaitkan dengan pasal 58 UUPA yang mengakui hak ulayat asal tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang menjadi petunjuk dalam Pasal 3 UUPA dapat dikatakan bahwa masyarakat hukum adat (*desa pakraman*) termasuk hak-hak atas tanah *Druwe Desa*, dalam kenyataannya masih ada, sehingga hanya perlu dibawa ke dalam pengaruh hukum nasional. Dengan demikian, tanah *Druwe Desa* merupakan hak ulayat yang sudah terindividualisasi, tidak dimaksudkan dialihkan menjadi milik *krama* secara perorangan, namun menjadi milik *Desa pakraman*, sehingga dapat didaftarkan haknya melalui konversi hak-hak lama atas tanah. Meskipun tanah *druwe desa* ini telah dikonversi menjadi hak milik, tidak menyebabkan sifat-sifat hak ulayat hilang, tetapi tetap melekat pada hak milik yaitu merupakan hak komunal.

Hakekat ketentuan konversi dalam UUPA, adalah merubah dan menggantikan status hak adat (dalam hal ini tanah *druwe desa*) yang ada sebelum berlakunya UUPA menjadi status HM. Tanah *druwe desa* termasuk hak lama yang kepemilikan (keperdataan) oleh *desa pakraman*. Oleh karena *desa pakraman*, saat UUPA terbit belum ditunjuk sebagai subyek HM sehingga pendaftarannya belum dapat dilakukan segera (tertunda), dan baru dapat dilakukan pendaftaran setelah ada pengakuan sebagai subyek HM. Pengakuan ini selain melalui lembaga Pura (Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 556/DJA/1986 memberi landasan bahwa Pura sebagai subyek HM), juga lembaga *Desa Pakraman*, berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (komunal) atas Tanah.

### Rekomendasi

Pensertipikatan tanah-tanah *druwe desa* melalui PTSL di Kabupaten Bangli tahapannya diawali dengan kegiatan persiapan lokasi, panitia dan penyuluhan dilanjutkan dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis. Pembukuan dan penerbitan sertipikat HM melalui konversi dilakukan setelah ada: a) penegasan Pura sebagai subyek HM; dan b) Penunjukan *Desa Pakraman* di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah. Hanya saja dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL ternyata terdapat kerancuan pengadministrasian yaitu: a) dengan mengutamakan obyek kategori 1 (potensi sertipikat) sehingga lokasinya sporadis; b) pembukuannya berdasarkan pada satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh masing-masing *krama* baik terhadap tanah *pekarangan desa* maupun tanah *ayahan desa*; dan c) variasi dalam penulisan subyek HM dalam buku tanah dan sertipikat.

Warisan budaya memiliki adat dan budaya bersifat unik dan khusus diakui dan dilindungi melalui piagam internasional serta aturan nasional dan lokal, merupakan instrumen yang mengakui dan menghormati eksistensi tanah-tanah ulayat sebagai salah satu warisan budaya di Indonesia, namun pengaturannya belum terkonsep secara sistematis. Tanah *Druwe Desa* merupakan warisan budaya yang berwujud yaitu bidang tanah, sekaligus sebagai bagian dari sebuah institusi sosial yaitu *desa pakraman* yang terdiri dari aspek *parhyangan*, aspek *pawongan* dan aspek *palemahan* sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Agar kelembagaan *desa pakraman* dapat tetap berlangsung (*ajeg*), maka kepemilikan tanah *Druwe Desa* dilakukan oleh *Desa Pakraman* secara komunal, sedangkan penguasaan dan pemanfaatan sebagian tanah *Druwe Desa* dapat diberikan kepada para *krama* sesuai dengan maksud, tujuan dan peruntukan tanahnya dengan kewajiban *ngayah* sesuai *awig-awig* masing-masing *desa pakraman*. Berbeda dengan tanah ulayat pada umumnya, tanah *Druwe Desa Pakraman* yang dipersamakan dengan hak ulayat, ternyata sudah dikonversi menjadi menjadi HM berdasarkan Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, karena telah memenuhi kriteria keberadaan masyarakat adatnya serta isi hak dan wewenang pemegang haknya sebagaimana atau mirip hak milik, namun pendaftaran haknya baru dapat dilakukan setelah ada penegasan subyek haknya

oleh Menteri, sehingga kepemilikan oleh *desa pakraman* serta penguasaan tanah oleh *krama* semakin terlindungi secara hukum.

Dengan demikian, dalam rangka akselerasi pendaftaran tanah-tanah *druwe desa* melalui PTSL perlu suatu trobosan (dibuat peraturan perundangan) yang mengatur antara lain:

1. Penerbitan sertifikat HM *Desa Pakraman* oleh Panitia, dilakukan per-bidang kepemilikan (bukan per-bidang penguasaan oleh *krama*) sebagai induknya, selanjutnya terhadap penguasaan tanah oleh *krama* dapat diberikan HP atau HGB di atas HM *Desa Pakraman*.
2. Kantor Wilayah BPN Provinsi Bali perlu membuat petunjuk teknis tentang tata cara pembukuan hak atas tanah *druwe desa pakraman* agar terdapat keseragaman penulisan pemegang (subyek) hak dalam sertifikat tanah Hak Milik.
3. Otoritas pertanahan perlu membuat kebijakan pensertipikatan tanah-tanah *druwe desa* atau tanah ulayat lainnya, yang memungkinkan penerbitan sertifikat (HM) induk sekaligus sertifikat HP atau HGB di atas HM induk, tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
4. Pola pensertipikatan tanah *druwe desa pakraman* ini dapat dipakai sebagai sumber informasi dalam upaya pengakuan tanah-tanah ulayat lainnya di Indonesia.

## Referensi

- Sutedi, A 2006, *Kekuatan hukum berlakunya sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah*, BP Cipta Jaya, Jakarta;
- Harsono, B 1999, *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta;
- Chandra, S, 2005, *Sertipikat kepemilikan hak atas tanah, persyaratan permohonan di kantor pertanahan*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta;
- Wahid, M 2008, *Memaknai kepastian hukum hak milik atas tanah, suatu analisis dengan pendekatan terpadu secara normatif dan sosiologis*, Republika, Jakarta;
- Lubis, MY & Lubis, AR 2008, *Hukum pendaftaran tanah*, Mandar Maju, Bandung;
- Parlindungan, AP 1990, *Komentar atas UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Soesangobeng, H 2012, *Filosofi, asas, ajaran, teori hukum pertanahan dan agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soerodjo. I 2003, *Kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia*, Arkola Offset, Jakarta;
- Santoso, U 2010, *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta.

## Peraturan Perundangan:

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Kepala BPN RI No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No. 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

Keputusan Menteri ATR/KBPN No.10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;

Keputusan Menteri ATR/Ka.BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa *Pakraman* di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah;

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*, jo. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman*.

## HAMBATAN PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH DI TANAH ULAYAT SUMATRA BARAT

*Haryo Budiawan, Abdul Haris Farid, Sarjita*

### Ringkasan Eksekutif

Masyarakat Adat dalam era globalisasi eksistensi mereka sangat rentan dan terimbas oleh pengaruh kepentingan ekonomi global tersebut. Disamping ancaman kerentanan tersebut masih dihadapkan pula beberapa masalah antara lain adalah Masalah *hubungan masyarakat adat dengan tanah* dan wilayah di mana mereka hidup dan dari mana mereka mendapatkan penghidupannya, termasuk sumber daya alamnya.

Pemerintah, ketika hendak mengimplementasikan program pembangunannya, terutama ketika memasuki wilayah Masyarakat Adat, terbentur dengan hukum adat mereka, seperti program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Policy brief ini membicarakan tentang hambatan dari pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah yang tengah gencar-gencarnya dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN, dengan target pada tahun 2025 seluruh tanah di Indonesia telah terdaftar di wilayah masyarakat adat Sumatra Barat. Dari hambatan tersebut direkomendasikan adanya pemberian sertifikat hak milik komunal untuk MHA, dan pemberian hak pakai untuk anggota MHA. Diperlukan Regulasi dan kebijakan secara Khusus untuk Pelaksanaan Kegiatan Pertanahan di Sumatra Barat apabila Objeknya Tanah Hak Ulayat MHA, dari aspek Waktu, Persyaratan dan Standar pelayanan. Diperlukan peningkatan pemahaman tentang Substansi /Status Tanah Adat-Ulayat dari MHA bagi SDM- ATR/BPN maupun para pemangku adat untuk mereduksi Sengketa/Konflik Perkara Pertanahan di Kemudian hari.

### Pendahuluan

Dalam beberapa literatur, “masyarakat adat” merupakan terjemahan dari *indigeneous peoples* (*masyarakat tradisional*), *tribal peoples* (*masyarakat suku/pribumi*), dan *native people* (*masyarakat asli*), serta *forest peoples* (*masyarakat hutan*) atau dalam bahasa Belanda, *inheems*. Secara terminologis, peristilahan atau sebutan masyarakat adat, juga digunakan oleh Departemen Sosial dengan istilah suku-suku bangsa terasing. Sedangkan Koentjaraningrat menggunakan istilah masyarakat yang diupayakan berkembang. Kemudian Kusumaatmadja menggunakan istilah kelompok penduduk rentan primitife, peladang berpindah, orang minoritas (*minorities*), orang gunung (*highlanders*). Terminologi penggunaan sebutan “masyarakat adat” juga telah mendapatkan kesepakatan secara aklamasi dalam Konggres Masyarakat Adat Nusantara yang diselenggarakan di Jakarta, 15-22 Maret 1999.

Mereka disebut *indigenous* karena akar turun-temurun kehidupan mereka menjadi satu kesatuan tak terpisahkan dengan tanah dan wilayah di mana mereka huni, atau akan huni

(dalam arti kembali di wilayah tersebut setelah mengalami peminggiran atau pengusiran paksa). Mereka juga disebut *peoples* karena merupakan komunitas yang unik dan eksistensi serta identitas mereka yang berkelanjutan secara turun temurun, yang menghubungkan mereka dengan komunitas, suku atau bangsa dari sejarah masa lampaunya.

### Masyarakat Adat Minangkabau

Daerah/wilayah Minangkabau berdasarkan sistem hukum adatnya dapat dibedakan menjadi dua kalarasan/sistem yaitu:

- 1) Dt. Perpatih Nan Sabatang- sbg peletak dasar Bodi Chaniago;
- 2) Dt. Katumanggungan sbg peletak dasar - Koto Piliang;

Perbandingan antara 2 Sistem Hukum Adat tersebut di atas, dapat disajikan dalam bentuk gambar 1 sebagai berikut:

**Perbedaan antara 2 Sistem:**

| Kalarasan Koto Piliang                                               | Kalarasan Bodi Chaniago                                                  |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Nagari berdaulat pada yang pertuan (rajo Tigo Selo) Titiek dari Ateh | Nagari berdaulat pada rakyat Membusek dari bumi                          |
| Susunan Penghulu bertingkat ada Penghulu Pucuak;                     | Penghulu dudak samo rendah agak samo tinggi                              |
| Balai-balai ala Katabang                                             | Balai-balai gajah Maharam                                                |
| Dalam Pucuakam Putusan ada kata "utus dari raja"                     | Keputusan Tertinggi adalah "kato Mufakat" sebagai hasil dari Musyawarah. |

Gambar: 1 Perbandingan dua sistem Hukum Adat di Minangkabau

Provinsi Sumatera Barat, penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, yang pada intinya menyatakan bahwa tanah ulayat Minangkabau di Sumatera Barat, nyata-nyata masih ada yang terdiri dari:

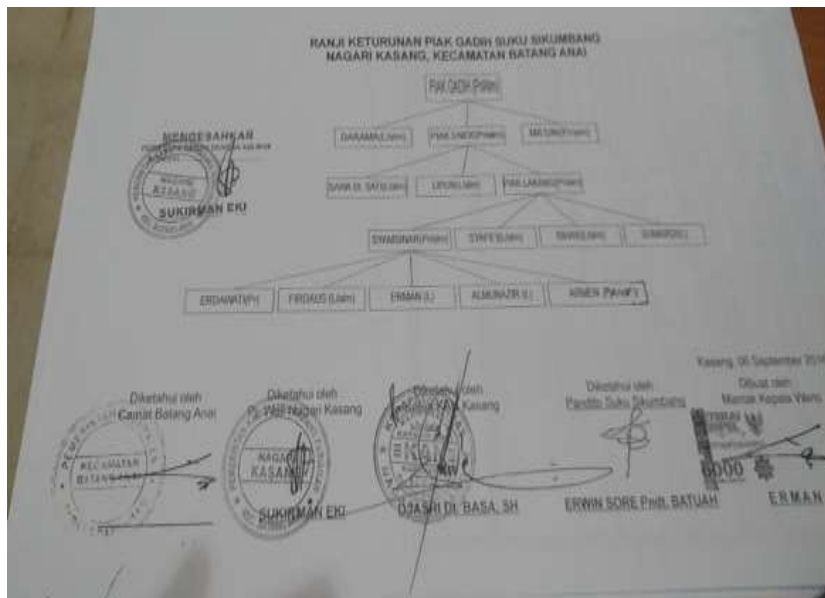
1. Tanah Ulayat Nagari, penguasanya adalah Kerapatan Adat Nagari;
2. Tanah Ulayat suku penguasanya adalah penghulu suku,
3. Tanah Ulayat Kaum, penguasanya adalah Mamak Kepala Waris dan
4. Tanah Ulayat Rajo, penguasanya adalah lelaki tertua pewaris rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian nagari di Provinsi Sumatera Barat.

### Hambatan-hambatan yang Dihadapi Dalam Pensertipifikan Tanah Adat

Dengan telah meningkatnya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya sertifikat tanah, maka anggota masyarakat untuk meminta penegasan hak serta sertifikat hak atas tanah. Pensertipifikan tanah adat tidaklah senantiasa berjalan lancar, kadang menghadapi hambatan hambatan antara lain:

1. Hambatan utama tidak adanya bukti penegasan dan pemilikan tanah secara tertulis;
2. Hambatan kedua sulitnya yang bersangkutan untuk mendapatkan surat pernyataan pengakuan hak dan pemilikan tanah yang harus disetujui dan dikuatkan oleh ahli waris, mamak kepala waris, penghulu suku, KAN, Kepala Kelurahan/Kepala Desa dan kepala kecamatan setempat;
3. Adanya gugatan-gugatan dari sementara pihak, baik datangnya dari anggota kaum sendiri maupun dari anggota masyarakat lainnya yang pada pokoknya tidak menghendaki disertipifikan tanah tersebut.

Para pemangku Adat (Nagari, Kaum dan Suku) ada kekhawatiran akan kehilangan kewenangan dan penghasilan dari aspek kelembagaan adat, karena tanah mejadi milik individualisasi (perorangan). Para Anggota Kaum atau Suku ada kekhawatiran juga kalau disertipikatan atas nama mamak Kepala Waris, karena tidak semua Mamak Kepala waris memegang amanah untuk mengelola Tanah Ulayat Nagari. Surat Bukti Kepemilikan Tanah Ulayat dan tanah Perorangan sebagai data yuridis yang akan didaftar sebagai objek PTSL diperlukan penelitian secara mendalam terkait dengan Silsilah atau Ranji (Kepala Nagari, Suku dan Kaum) harus semua menanda tangani /menyetujui untuk diproses secara individu.



Gambar 2: Contoh Surat Keterangan Bukti Kepemilikan Tanah berdasarkan Ranji/Sisilah menurut Hukum Adat.

Eksistensi MHA memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat. Kondisi ini dibuktikan dengan ketidaktercapaian pelaksanaan PTSL pada beberapa

Kantor Pertanahan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Berdasarkan laporan target dan capaian pelaksanaan PTSL sebagaimana tersaji pada tabel 1 menunjukkan bahwa terdapat 14 Kabupaten/Kota dari 19 Kabupaten/Kota dengan capaian pelaksanaan PTSL di bawah 50 %. Beberapa Kabupaten/Kota tersebut belum mampu mencapai target karena mengalami kendala terhadap bagaimana skema pelaksanaan PTSL terhadap MHA, bahkan terdapat 2 Kantor Pertanahan di Kota Padang dan kota Pariaman yang tidak mencantumkan target PTSL karena wilayahnya yang belum tersertifikasi termasuk dalam kawasan MHA. Karakteristik masyarakat, tata batas yang belum jelas dimana lokasi tanah adat antara kekuasaan wilayah satu dengan yang lainnya, dan adanya klaim kekuasaan tanah MHA yang masuk di dalam kawasan hutan menjadikan satu PR besar dalam pelaksanaan PTSL.

Terhadap tanah MHA yang masih masuk di dalam kawasan hutan apabila belum dikeluarkan dari kawasan hutan dan belum dilakukan tata batas, maka BPN tidak melakukan pemrosesan karena berujung pada tindak pelanggaran dan pidana. Sementara terhadap tanah yang sudah jelas kekuasaannya, beberapa Kantor pertanahan belum berani untuk menetapkan bagaimana skema pengaturannya mengingat otoritas pemangku adat sangatlah kuat serta problematika di dalam pengelolaan pertanahan pada MHA sangatlah kompleks. Data terkait besarnya target dan capaian pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat disajikan pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Target dan Capaian Pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat

| NO | KAB/<br>KOTA                 | TARGET |      | PRODUK |    |      |      |      |      | Konversi<br>Capaian<br>PBT | BOBOT<br>PRODUK |
|----|------------------------------|--------|------|--------|----|------|------|------|------|----------------------------|-----------------|
|    |                              | PBT    | SHT  | K1     | K2 | K3.1 | K3.2 | K3.3 | K4   |                            |                 |
| 1  | KOTA BUKITTINGGI             | 1500   | 500  | 51     | 0  | 0    | 0    | 672  | 837  | 1578                       | 182,42          |
| 2  | KOTA PADANG PANJANG          | 6500   | 200  | 75     | 0  | 0    | 0    | 0    | 742  | 1230                       | 130,25          |
| 3  | KOTA SOLOK                   | 1000   | 300  | 8      | 0  | 24   | 0    | 88   | 1077 | 799                        | 128,63          |
| 4  | KABUPATEN KEP.<br>MENTAWAI   | 2500   | 2500 | 2500   | 0  | 0    | 0    | 0    | 0    | 2500                       | 100,00          |
| 5  | KABUPATEN SOLOK<br>SELATAN   | 1500   | 1000 | 1000   | 0  | 0    | 0    | 0    | 0    | 1500                       | 100,00          |
| 6  | KABUPATEN PASAMAN<br>BARAT   | 5000   | 4000 | 2124   | 0  | 32   | 0    | 0    | 28   | 2124                       | 54,05           |
| 7  | KOTA SAWAHLUNTO              | 1000   | 300  | 29     | 0  | 82   | 0    | 0    | 34   | 732                        | 39,01           |
| 8  | KOTA PAYAKUMBUH              | 10000  | 2200 | 43     | 0  | 0    | 0    | 737  | 0    | 1451                       | 34,45           |
| 9  | KABUPATEN AGAM               | 3000   | 2000 | 223    | 0  | 0    | 0    | 262  | 656  | 917                        | 32,06           |
| 10 | KABUPATEN TANAH<br>DATAR     | 4000   | 3000 | 475    | 0  | 0    | 0    | 395  | 236  | 1540                       | 30,57           |
| 11 | KABUPATEN SIJUNJUNG          | 2500   | 2000 | 488    | 0  | 72   | 0    | 0    | 54   | 1805                       | 28,57           |
| 12 | KABUPATEN PADANG<br>PARIAMAN | 3000   | 1000 | 194    | 0  | 0    | 0    | 87   | 4    | 2163                       | 27,94           |
| 13 | KABUPATEN PASAMAN            | 5000   | 3000 | 775    | 0  | 0    | 0    | 0    | 151  | 1604                       | 27,09           |

|                                             |                           |        |        |       |   |       |   |       |       |       |       |
|---------------------------------------------|---------------------------|--------|--------|-------|---|-------|---|-------|-------|-------|-------|
| 53                                          | KABUPATEN LIMA PULUH KOTA | 11500  | 7500   | 50    | 0 | 57    | 0 | 1312  | 28    | 2369  | 18,47 |
| 15                                          | KABUPATEN DHARMASRAYA     | 2000   | 1400   | 148   | 0 | 2     | 0 | 0     | 328   | 380   | 16,57 |
| 16                                          | KABUPATEN PESISIR SELATAN | 15000  | 10600  | 706   | 0 | 885   | 0 | 0     | 7     | 4702  | 14,78 |
| 17                                          | KABUPATEN SOLOK           | 10000  | 9000   | 0     | 0 | 0     | 0 | 0     | 0     | 560   | 0,00  |
| 18                                          | KOTA PADANG               | 0      | 0      | 0     | 0 | 0     | 0 | 0     | 0     | 0     | 0     |
| 19                                          | KOTA PARIAMAN             | 0      | 0      | 0     | 0 | 0     | 0 | 0     | 0     | 0     | 0     |
| TOTAL PENCAPAIAN PTSL KAB/KOTA PROV. SUMBAR |                           | 85.000 | 50.500 | 8.889 | 0 | 1.154 | 0 | 3.553 | 4.182 | 27952 | 28,71 |

Sumber: Kantor Wilayah BPN Sumatera Barat

Pelaksanaan program kegiatan Kementerian ATR/BPN di Sumatra Barat PTSL, PTUP, RA yang objeknya tanah Hak Ulayat MHA memerlukan waktu yang lebih lama (di luar Waktu yang tersedia untuk Pengumuman) dibandingkan dengan di Daerah/Provinsi lain, dikarenakan adanya kegiatan penelitian Sisilah/Ranji sesuai Hukum Adat untuk alas hak/bukti kepemilikannya; dan Persepsi Para Pemangku Adat dan Anggota Kaum yang merasa terancam akan hak dan kewenangannya, apabila Tanah Ulayat dilakukan pendaftaran tanahnya menjadi atas nama Mamak Kepala Waris (Kaum) maupun Perseorangan Anggota Kaum/Suku.

### Rekomendasi

1. Diperlukan Regulasi dan kebijakan secara Khusus untuk Pelaksanaan Kegiatan Pertanahan di Sumatra Barat apabila Objeknya Tanah Hak Ulayat MHA, dari aspek Waktu, Persyaratan dan Standar pelayanan;
2. Diperlukan peningkatan pemahaman tentang Substansi /Status Tanah Adat-Ulayat dari MHA bagi SDM- ATR/BPN maupun para pemangku adat untuk mereduksi Sengketa/Konflik Perkara Pertanahan di Kemudian hari
3. pemberian sertifikat hak milik komunal untuk MHA, dan pemberian hak pakai untuk anggota MHA. Dengan demikian akan tercapai keseimbangan antara masyarakat yang menginginkan adanya hak individu dengan yang tetap mempertahankan hak ulayatnya. Hal ini secara yuridis pemberian hak komunal dapat dimungkinkan. Guna mendapatkan hak komunal atas tanah maka harus memenuhi semua persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam PMATR/KBPN No. 10/2016 untuk kemudian diterbitkan sertifikat hak komunal. Terbitnya sertifikat hak komunal guna tercapainya kepastian hukum bagi subjek hukum hak komunal, sebagaimana tujuan dibentuknya PMATR/KBPN No. 10/2016. Namun keberadaan PMATR/KBPN No. 9/2015 yang kemudian dicabut dengan PMATR/KBPN No. 10/2016, bahwa kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat

## **PENGAKUAN DAN PERLAKUAN TANAH ADAT DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH DI PROVINSI BENGKULU**

*Tjahjo Arianto, Rachmat Martanto, dan Dwi Wulan Titik Andari*

### **Ringkasan Eksekutif**

Pengakuan tanah adat sebagai tanah Negara lebih sering tanah adat diperlakukan sebagai tanah Negara. Sedikit sekali dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, suatu bidang tanah diperlakukan sebagai tanah adat, demikian juga terhadap keberadaan tanah ulayat atau tanah komunal yang masuk kategori tanah adat. Apalagi, keberadaan hutan adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 sampai saat ini masih belum jelas batas-batasnya bahkan belum ada pendaftaran atas hutan adat tersebut, demikian juga di Provinsi Bengkulu belum pernah dilaksanakan pendaftaran tanah terhadap keberadaan tanah ulayat maupun tanah komunal. Policy brief ini merekomendasikan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adat tidak memperlakukan tanah adat sebagai tanah negara dan menegaskan kembali keberadaan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA.

### **Perlindungan Hukum Kepemilikan Atas Tanah Adat**

Terkait kepemilikan atas tanah adat sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah dari perintah Pasal 22 ayat (1) UUPA yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat. Hal ini menyebabkan problematika pelaksanaan pendaftaran kepemilikan atas tanah adat khususnya di luar Jawa. Pelaksanaan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah di luar Pulau Jawa sering kurang diperhatikan oleh Kepala Kantor Pertanahan sehingga tanah adat yang sudah dilekati hak atas tanah hak milik dianggap sebagai tanah negara. Selanjutnya pendaftaran kepemilikan tanahnya diproses dengan permohonan hak atas tanah artinya hak atas tanah hak milik yang sudah melekat dianggap tidak pernah ada, hal ini terjadi di seluruh provinsi Bengkulu, demikian juga di Provinsi lain di luar Jawa.

Provinsi Bengkulu termasuk salah satu provinsi yang keberadaan masyarakat adat dengan tanah ulayatnya sangat kuat. Ketentuan Pasal 3 UUPA tentang hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu baru diperhatikan 39 (tiga puluh sembilan) tahun kemudian, dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam

Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah yang untuk selanjutnya keberadaan tanah ulayat diatur dalam Peraturan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 yang menegaskan kawasan hutan adat merupakan siraman air sejuk bagi masyarakat adat di berbagai wilayah Nusantara khususnya di Provinsi Bengkulu yang terdapat sekitar 40 (empat puluh) masyarakat adat. Keberadaan tanah ulayat dan hutan adat ini harus diinventarisasi supaya ada kepastian hukum atas keberadaannya. Masyarakat adat di Provinsi Bengkulu baru beberapa yang mengajukan usulan atas hutan adatnya, masih banyak yang belum. Dari 9 (sembilan) kabupaten di Provinsi Bengkulu baru Kabupaten Lebong yang usulan hutan adatnya sampai ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, namun masih banyak yang akan menyusul.

### **Pengakuan dan Perlindungan Wilayah Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bengkulu.**

Perintah Pasal 18B UUD 1945 ini diwujudkan di dalam Pasal 96 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa *“Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat.”* Bahkan wujud perlindungan masyarakat hukum adat ini dilanjutkan dengan pengakuan bahwa MHA **harus memiliki wilayah** diatur dengan ketentuan Pasal 97 ayat (2) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pengakuan dan perlindungan MHA dan keharusan memiliki wilayah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/ Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya.

Pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu dilaksanakan dengan diterbitkannya peraturan daerah. Perintah undang – undang untuk melaksanakan pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu melalui penerbitan Peraturan Daerah, peraturan daerah itu baru terbit di 4 (empat) kabupaten dari 9 (Sembilan) kabupaten yang ada. Peraturan daerah tersebut adalah:

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang,
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong. Naskah Akademik kedua Peraturan Daerah tersebut disiapkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Provinsi Bengkulu.
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Kaur Nomor 01 Tahun 2016 tentang Lembaga Adat Kaur.
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Kompilasi Hukum Adat Kabupaten Seluma.

Peraturan Daerah angka 3) dan angka 4) di atas baru mengatur tentang hukum adatnya

belum mengatur tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan wilayah adat sedangkan Peraturan Daerah angka 1) dan 2) selain mengatur tentang hukum adat juga mengatur tentang hak dan kewajiban masyarakat hukum adat yang harus ditetapkannya wilayah adatnya.

Wilayah adat di Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Kabupaten Rejang Lebong menegaskan pada Pasal 1 angka 14 bahwa: “Wilayah adat adalah satu kesatuan geografis, sosial, dan budaya dengan **batas-batas tertentu** yang **dimiliki**, didiami, dikelola, dan dimanfaatkan sesuai dengan hukum adat.” dan selanjutnya pada Pasal 7 menyatakan *Wilayah adat meliputi wilayah desa atau kelurahan dan/atau gabungan antara dua atau beberapa desa atau kelurahan dalam Daerah dan wilayah adat ditentukan berdasarkan adat istiadat dan /atau hukum adat serta kebiasaan masyarakat hukm adat secara turun temurun.*

Hak dan kewajiban masyarakat hukum adat diatur pada Pasal 8 bahwa masyarakat hukum adat memiliki hak atas tanah, wilayah dan sumber daya alam. Pasal 10 mengatur bahwa hak atas tanah dapat bersifat komunal dan/atau bersifat perseorangan sesuai hukum adat. Hak atas tanah yang bersifat komunal tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain. Hak atas tanah yang dimiliki secara perseorangan hanya dapat dipindahtangankan sesuai dengan persyaratan dan proses yang ditentukan hukum adat, kecuali terhadap hak perseorangan yang telah dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemanfaatan tanah yang bersifat komunal dan tanah perseorangan di dalam wilayah adat oleh pihak lain hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan bersama berdasarkan hukum adat.

Peraturan Daerah ini memerintahkan Bupati membentuk Panitia masyarakat hukum adat, yang antara lain tugasnya mengidentifikasi wilayah adat, setelah diidentifikasi dilakukan verifikasi dan validasi. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi Panitia, masyarakat hukum adat menyampaikan rekomendasi kepada Bupati. Selanjutnya Bupati melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi tersebut dan menyampaikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Wilayah adat yang ditetapkan oleh Bupati tersebut termasuk di dalamnya tanah komunal, tanah perseorangan dan hutan adat. Wilayah hutan adat ini, yang batas-batasnya harus terlebih dahulu disepakati Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Surat keputusan Bupati tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat menjadi dasar hukum bagi masyarakat hukum adat mengatur tata ruang wilayah adat termasuk dalam hal ini hutan adat yang sudah dikuasai turun temurun.

Berlakunya UUPA, tanah ulayat yang merupakan tanah adat baru diperhatikan oleh institusi yang mempunyai kewenangan mengatur bidang pertanahan dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kriteria keberadaan tanah ulayat di Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 sama dengan peraturan perundangan di atasnya atau yang sejajar.

Ada hal baru yang menarik dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini yaitu tentang pelepasan sementara tanah ulayat untuk bidang tanah yang akan dikerjasamakan oleh pihak lain yaitu pihak yang bukan MHA untuk usaha perkebunan yang diberikan hak atas tanah Hak Guna Usaha yang dalam hal ini Hak Guna Usaha bukan di atas tanah negara tetapi Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat, hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3). Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA. Namun demikian pelaksanaan di lapangan implementasi tata laksana pendaftaran tanah untuk Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat belum pernah ada. Menurut pendapat penulis hal ini karena kurangnya sosialisasi peraturan ini ke MHA. Berita adanya pendaftaran tanah ulayat sampai saat ini belum pernah terdengar kecuali pendaftaran tanah desa Pakraman di Bali.

Istilah hak ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tidak muncul lagi di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Sedangkan definisi hak ulayat tersebut tidak muncul di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 (PMATR/KBPN No. 9/2015) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Pada PMATR/KBPN No. 9/2015 dan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak menggunakan istilah hak ulayat sebagaimana pada PMNA/KBPN No. 5/1999 muncul istilah tanah komunal sebagai berikut: Definisi hak ulayat pada kalimat “*untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut,*” dapat diartikan termasuk mengambil manfaat sumber daya alam tambang yang dalam PMNA/KBPN No. 5/1999 telah dicabut. Namun dapat diambil pengertian bahwa Hak Komunal adalah hak ulayat yang dipertegas dengan kepemilikan atas tanahnya dengan kalimat “*hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat*”.

Tata batas wilayah hutan tidak jelas khususnya letak batasnya di lapangan, padahal ini penting sekali dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah. Kondisi hutan di Provinsi Bengkulu makin memprihatinkan dan batasnya tak jelas. Kerusakan hutan makin memprihatinkan dan tata batasnya tak jelas, kondisi itu menjadi alasan perambah membuka hutan lindung maupun konservasi, bila ditinjau secara teknis dan menggunakan alat batas kawasan tetap pada tempat yang baku, tetapi masyarakat tak mengetahui pedoman itu. Apabila tapal batas itu masih utuh, maka niat warga untuk membuka hutan akan ragu-ragu. terlebih gencarnya penertiban perambah dan pembalakan kayu di Bengkulu saat ini. Sampai sekarang batas wilayah hutan milik negara dan tanah milik masyarakat belum jelas.

Pendaftaran Tanah harus dilaksanakan di Wilayah MHA untuk menjamin kepastian hukumnya. Surat Keputusan (SK) Bupati tentang wilayah adat di provinsi Bengkulu baru ada 1 (satu) yaitu di Kabupaten Lebong, Kabupaten lain masih dalam tahap membuat peraturan daerah dan yang sudah ada peraturan daerah masih baru dalam tahap identifikasi, verifikasi dan validasi. Saat ini Surat Keputusan wilayah adat Bupati Lebong tersebut masih memerlukan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan khususnya tentang

penentuan letak batas hutan adat dan hutan Negara. Bila letak batas hutan adat sudah jelas di lapangan harus segera dilaksanakan pendaftaran tanahnya. Bukti tertulis kepemilikan tanah perseorangan jarang atau tidak dimiliki pada umumnya oleh masyarakat di Provinsi Bengkulu. Bukti tertulis kepemilikan tanah baru dibuat bila ada proyek pendaftaran tanah atau pengadaan tanah.

Tanah adat yang sudah didaftar di Kantor Pertanahan baru tanah adat milik perseorangan, belum ada pendaftaran tanah untuk tanah ulayat atau tanah komunal. Tanah adat dengan Surat Keterangan Hak Milik Adat ada yang diproses sebagai tanah adat ada yang dianggap tanah negara.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Bengkulu telah memperlakukan tanah adat sebagai tanah Negara. Pernah terbit Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bengkulu Nomor 132 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemindahan Penguasaan Seseorang Atas Tanah Negara Baik Dari Bekas Tanah Marga maupun Bekas Tanah Hak Barat Dalam Provinsi Bengkulu. Peraturan inilah yang dianggap Kantor Pertanahan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak mengakui tanah marga sebagai tanah adat dari kalimat “Bekas Tanah Marga”.

## **Rekomendasi**

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Bengkulu yang memperlakukan tanah adat sebagai tanah Negara jangan terulang lagi. Bila penetapan wilayah adat oleh Bupati telah disetujui batas-batasnya di lapangan telah disetujui oleh para pihak khususnya batas hutan adatnya, maka perlu dipastikan siapa subjek hukum yang memiliki tanah komunal dan memiliki tanah hutan adat. Subjek hukumnya apakah nama Suku atau atas nama Pemerintah Desa atau atas nama siapa saja sepanjang penduduk desa tersebut. Pelaksanaan pendaftaran tanahnya apakah hanya sampai Daftar Tanah atau sampai dengan pembukuan haknya. Bahwa dari peraturan daerah yang sudah terbit diatur bahwa kepemilikan tanah komunal atau hutan adat tidak dapat dialihkan, bahkan dalam peraturan daerah diatur juga tentang peralihan kepemilikan tanah adat milik perseorangan. Bila tanah komunal tidak dapat dialihkan kepemilikan tanahnya maka pendaftaran tanahnya seyogyanya maksimal sampai pembukuan hak tidak perlu terbit sertifikatnya atau cukup sampai Daftar Tanah.

Kalau terjadi tanah adat yang diperlakukan sebagai tanah Negara maka kepemilikan tanah itu tidak diakui telah dilekati hak atas tanah hak milik dan masih harus memperoleh hak atas tanah dengan pengajuan permohonan hak yang berakibat membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jelas akan memberatkan masyarakat. Terhadap tanah komunal harus dibedakan yang keberadaannya sudah turun temurun (tanah adat) dan tanah komunal yang baru dimohon misalkan bekas Hak Guna Usaha atau bekas pelepasan kawasan hutan (tanah negara).

Biaya biaya pemasangan tanda batas dan pengukuran batas hutan adat terlalu berat kalau dibebankan ke masyarakat adat, biaya ini seyogyanya ditanggung oleh pemerintah.

Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA tentang pelepasan sementara tanah ulayat

untuk bidang tanah yang akan dikerjasamakan oleh pihak lain yaitu pihak yang bukan Masyarakat Hukum Adat untuk usaha perkebunan, agar ditegaskan kembali pada peraturan perundang-undangan.

### **Referensi**

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara 2011, 'Naskah Akademik untuk Penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat', Jakarta: AMAN, Epistema Institute, Pusaka, HuMA, Telapak.
- Rato 2014, *Dominikus Hukum Adat di Indonesia: Suatu Pengantar*, Surabaya: Laksbang Justitia.
- Sidik, Abdullah 1980, *Hukum Adat Rejang*, Jakarta: Balai Pustaka, 1980.
- Soesangobeng, H 2012, *Filosofi, asas, ajaran, teori hukum pertanahan, dan agraria*, STPN Press, Yogyakarta..
- Soesangobeng, H 2005, *Penjelasan serta tafsiran tentang kedudukan hukum adat dan hak menguasai adat dan hak menguasai dari negara bagi pembentukan hukum pertanahan Indonesi*, Tidak diterbitkan, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2014, tentang Pedoman Masyarakat Hukum Adat;
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016, tentang Hutan Hak;
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Hak Komunal.
- Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 Kabupaten Lebong tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang.
- Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong.

# KARAKTERISTIK TANAH ADAT DI INDONESIA: DINAMIKA MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN TANAH ULAYAT DI NUSA TENGGARA TIMUR

*Dian Aries Mujiburohman dan Mujiati*

## **Ringkasan Eksekutif**

Kepastian eksistensi masyarakat hukum adat dan pengakuan tanah “suku” diperlukan dalam rangka pendaftaran tanah khususnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Kepastian subyek dan obyek hingga sekarang masih menjadi persoalan, apakah dikategorikan sebagai tanah ulayat ataukah tanah negara. Policy brief ini diperlukan sebagai bahan masukan dalam proses pendaftaran tanah ulayat “suku” yang terdapat di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

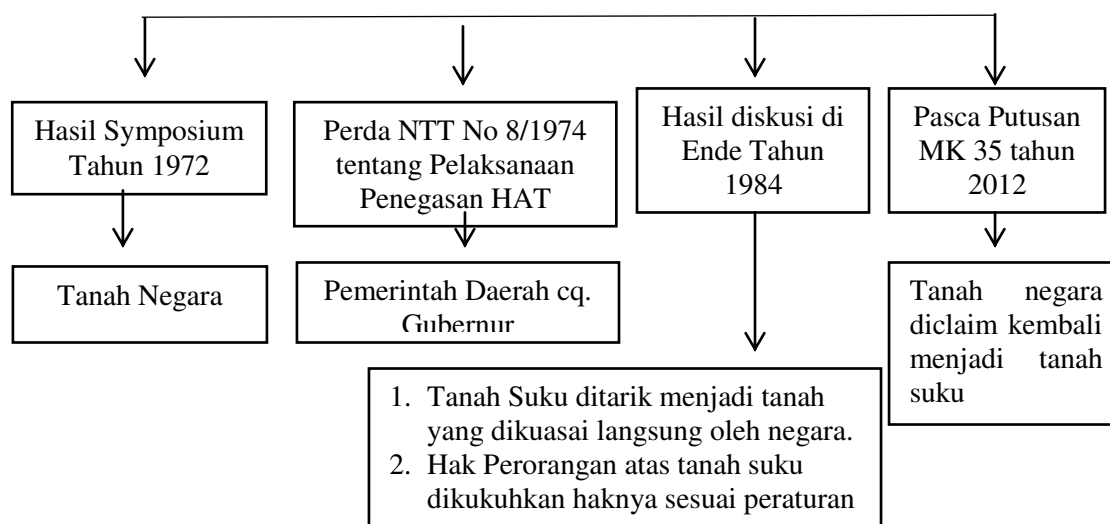
## **Pendahuluan**

Dikotomi tentang ada tidaknya masyarakat adat dapat diklasifikasikan dalam dua bagian, yaitu pengakuan secara yuridis dan realitas/pengalaman empirik yang dimiliki oleh masyarakat adat. Salah satu titik lemah dari perjuangan eksistensi masyarakat adat selama ini, hanya sekedar claim sepihak dan terkesan perjuangan masyarakat adat merupakan urusan elit/kelompok tertentu, sehingga setiap terjadi resistensi dari pihak luar (pemerintah dan pemilik modal), maka gerakan segelintir orang menjadi tidak berdaya (Haba 2010, 263). Secara umum di dalam masyarakat hukum adat sering terjadi sengketa mengenai tanah-tanah adat/ulayat, adapun penyebab timbulnya sengketa tanah Ulayat antara lain: a) Kurang jelasnya batas sepadan tanah ulayat; 2) Kurang kesadaran masyarakat hukum adat; 3) tidak berperannya kepala adat dalam masyarakat hukum adat. Pengakuan masyarakat hukum adat yang masih menjadi persoalan pada materi produk hukum daerah mengenai masyarakat hukum adat pada umumnya saat ini terletak pada pengaturan 1) lembaga adat, peradilan adat dan hukum adat; 2) keberadaan masyarakat hukum adat; 3) wilayah adat dan hutan adat; 4) desa adat dan 5) lembaga pelaksana. (Arizona, Ishimora 2017). Untuk di akui eksistensi Masyarakat Hukum Adat membutuhkan positivisasi yang dibuat oleh institusi negara, dengan syarat: sepanjang masih hidup; sesuai dengan perkembangan masyarakat; sesuai dengan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia; diatur dalam Undang-Undang sebagai mana diamanatkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Pengakuan bersyarat ini membuat posisi masyarakat hukum adat menjadi sulit, karena beban pembuktian keberadaannya dibebankan kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Berdasarkan Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat bahwa Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan oleh Gubernur dan bupati/walikota dengan cara melakukan identifikasi keberadaan Masyarakat Hukum Adat dengan melihat sejarah Masyarakat Hukum Adat; wilayah Adat; hukum Adat; harta kekayaan

dan/atau benda-benda adat; dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat, kemudian di verifikasi dan validasi dan penetapan sebagai Masyarakat Hukum Adat. Kajian terkait eksistensi masyarakat hukum adat di NTT yang mengkaji kewenangan, inisiasi dan peluang dan tantangan Pemerintah Daerah dalam mengatur alternatif penyelesaian sengketa berbasis adat. Hasil kajiannya menyimpulkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam penyelesaian sengketa, karena pengaturan sub urusan sengketa tanah garapan yang masuk dalam lingkup urusan pemerintahan bidang pertanahan dan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik dengan mengedepankan pranata adat, serta sebagai wujud inisiasi Pemerintah Kabupaten Manggarai melalui perda penyelesaian sengketa tanah berbasis adat, yang memiliki peluang tantangan diantaranya yaitu: (a) oportunisme masyarakat dalam memilih forum yang menguntungkan kepentingannya; (b) tidak seragamnya konstruksi hukum adat di Manggarai; (c) peluang ketidaksepahaman aparat penegak hukum untuk mengikuti hasil penyelesaian sengketa tanah berbasis adat; dan (d) belum adanya pengakuan masyarakat hukum adat di Kabupaten Manggarai. Adapun peluang dari adanya perda sengketa berbasis adat ( Dian Agung Wicaksono dan Ananda Prima Yurista, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2). Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan kajian mengenai Eksistensi Masyarakat Hukum Adat di NTT, model penguasaan tanah dan penyelesaian tanah suku sebagai tanah ulayat berbasis adat dan model pendaftaran tanah suku di NTT.

### **Eksistensi masyarakat Hukum Adat di Nusa Tenggara Timur**

Berdasarkan hasil penelitian Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kerjasama DPRD tentang penguasaan Hak Ulayat (tanah ulayat) Dalam Masyarakat adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur (2009) menyatakan bahwa Persekutuan masyarakat hukum adat Nusa Tenggara Timur terbentuk atas dasar 3 dimensi, yaitu: a) Kesamaan keturunan. Persekutuan ini disebut persekutuan hukum adat geneologis; b) Campuran (kesamaan keturunan dan kesamaan tempat tinggal). Persekutuan ini disebut persekutuan hukum adat geneologis-teritorial; c) Kesamaan wilayah tempat tinggal. Persekutuan ini disebut Persekutuan hukum adat teritorial. wewenang MHA atas tanah ulayatnya pada umumnya masih ada, namun tidak lagi dalam pengertiannya yang murni dan lengkap. Khususnya kewenangan dalam bidang persedian tanah misalnya tidak berfungsi sebagaimana mestinya karena pada umumnya tanah ulayat yang semula berstatus sebagai tanah bersama, karena proses individualisasi berubah menjadi hak perorangan. Demikian juga keberadaan ulayat sudah tidak dalam keadaannya yang murni dan lengkap. Berbeda dengan hasil symposium mengenai tanah suku berkesimpulan bahwa di Nusa Tenggara Timur sudah tidak ada tanah suku (tanah ulayat) karena telah terjadi proses individualisasi dan disintegrasi suku, sehingga keberadaan suku sudah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai sebuah persekutuan genealogis. Untuk merunut keberadaan tanah suku dapat dilihat dalam Gambar 1 berikut:



Gambar 1 . Bagan Dinamika Perkembangan Tanah Suku di Nusa Tenggara Timur

Symposium terbatas persoalan tanah suku pada tahun 1972, berkesimpulan bahwa tanah suku adalah tanah negara. Selengkapny hasil kesimpulannya sebagai berikut: a) yang diartikan dengan ‘suku’ ialah perkutuan hukum genealogis; b) ‘tanah suku’ adalah tanah yang dikuasai dengan hak ulayat dari pada suku yang dalam realisasinya berada dalam tangan fungsionaris adat tertentu secara *ex-officio* (karena jabatan); d) adanya proses individualisasi tanah suku tidak memenuhi persyaratan persekutuan hukum Genealogis. Selanjutnya terbit Perda NTT No. 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah, sebagai tindak lanjut Hasil Symposium Terbatas Persoalan Tanah Suku Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 1972, dalam Pasal 2 perda tersebut menyatakan bahwa: “Tanah bekas penguasaan masyarakat Hukum Adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah dibawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah”. maka perlu dilaksanakan penegasan hak atas tanah-tanah suku yang telah disahkan oleh anggota masyarakat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hak kepada pemilik-pemilik tanah adat dengan bukti hak yang kuat berupa sertifikat hak tanah. Hal ini diperkuat Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tk I NTT No. 3/Pem-um/ 1984 yang isinya adalah :

1. Melarang setiap orang, badan hukum, instansi pemerintah dan lembaga kemasyarakatan untuk membagi tanah negara dan tanah-tanah bekas tanah suku, selama kewenangan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menginventarisasi tanah-tanah kosong yang ditelantarkan dan diatur penggunaannya oleh pemerintah sesuai dengan rencana induk pembangunan daerah.
3. Memerintahkan Pemerintah Daerah Melakukan Penelitian dan Identifikasi Keberadaan Tanah adat, (bila ada ditetapkan keberadaanya, jika tidak ada tanahnya langsung di kuasai negara).

Selanjutnya Pasca Putusan MK 35 tahun 2012 tanah negara diclaim kembali menjadi tanah suku.

### Penyelesaian Sengketa Berbasis Adat

Konflik lahan antarwarga menyebar hampir di seluruh kabupaten/kota di NTT, misalnya di Manggarai, Flores Timur dan Sumba Barat Daya. Terdapat dua kategori kekerasan dalam konflik antarwarga yaitu konflik lahan terkait kepemilikan individu dan konflik lahan terkait kepemilikan komunal (The Habibie Center, 2013). *Pertama*, konflik lahan terkait kepemilikan individu. konflik lahan terkait kepemilikan komunal. Untuk kategori kedua, konflik lahan terkait kepemilikan komunal yaitu konflik yang terjadi antara satu kelompok suku atau desa dengan kelompok suku atau desa lainnya yang memperebutkan lahan kepemilikan bersama seperti tanah ulayat atau lahan yang menjadi batas wilayah di antara dua desa. Faktor penyebab terjadinya konflik lahan tidak hanya karena klaim atas lahan dari dua kelompok yang berbeda tapi dapat dipicu juga oleh kebijakan pemerintah daerah terhadap penggunaan atau penetapan fungsi lahan tertentu. Insiden dalam konflik lahan kategori ini kerap berulang kembali dengan melibatkan pengerahan massa dengan jumlah yang besar dari waktu ke waktu. Konflik tanah ulayat dan batas wilayah desa perlu mendapatkan perhatian mendalam karena terkait dengan permasalahan struktural yang melibatkan kebijakan pemerintah daerah. Beberapa kasus sengketa berbasis adat seperti di Manggarai Timur karena perbedaan persepsi sejarah tentang batas administrasi pertanahan di masa lalu dan timpang tindih penggunaan lahan pertanian. Kasus di Ngada sengketa tanah *woe* antara Desa Seso dan Desa Waepana masih memakai pola penyelesaian secara musyawarah dan mediatornya adalah dari Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada. Faktor-faktor penyebab sekaligus penghambat dalam proses penyelesaian sengketa tanah *woe* pada umumnya antara lain: Batas tanah *woe* yang tidak jelas, adanya praktek ketidakadilan, adanya klaim dari negara atau pemerintah kabupaten ngada, kehilangan saksi atau pelaku sejarah, meningkatnya nilai tanah secara ekonomi, mempertahankan status sosial, melunturnya nilai budaya, pemahaman salah terhadap adat, kurangnya sosialisasi dan faktor politik. Proses mediasi berhasil dengan pihak dari Desa Waepana disini diwakili oleh Kepala Desa menyerahkan kembali tanah tersebut disertai ganti kerugian dari Pemerintah dan dari pemerintah diserahkan kembali ke pihak suku meli yang diwakili oleh Ketua Adat dari Suku Meli (Bhodo 2013). Pada dasarnya mekanisme penyelesaian masalah, pranata adat memiliki prinsip yang berbeda-beda antara masyarakat adat satu dengan yang lainnya. Dalam konteks ini, mempertegas sejauh mana pranata adat memiliki kewenangan dalam penanganan sengketa adat diantara para anggotanya. Oleh karenanya pengaturan fungsi pranata adat ini harus diatur secara lebih rinci dan pasti melalui sistem hukum Indonesia sehingga terbangun kelembagaan penanganan konflik sosial dalam pranata adat secara lebih jelas

### Pendaftaran Tanah Ulayat Suku

Permasalahan pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat (tanah suku) di NTT adalah karena tidak adanya alat bukti hak, maka pendaftaran tanah suku dengan cara pemberian hak, karena dianggap tanah tersebut adalah tanah negara. Tuan tanah/adat melepaskan tanah kepada negara dan diterbitkan SK pemberian hak kepada masyarakat yang mengajukan permohonan hak ke Kantor pertanahan. Seharusnya karena masyarakat adat telah menguasai lama secara

turun temurun proses yang dilakukan adalah dengan pengakuan hak, untuk tanah yang memiliki bukti kepemilikan tanah adat, dan apabila riwayat bukti kepemilikan tanah tidak lengkap/sambung. Pengakuan hak bukti penguasaan fisik yang diketahui oleh kepala desa itu sudah cukup membuktikan bahwa yang bersangkutan berhak untuk mendapatkan hak atas tanah. namun jalan pintas dengan pelepasan hak agar lebih mudah dalam pendaftaran tanahnya, padahal itu sangat merusak tatanan dalam sistem pendaftaran tanah. Pelepasan tanah adat adalah awal memulai proses pendaftaran tanah karena melalui pelepasan, pemilik tanah adat akan mengeluarkan bukti pelepasan berupa surat keterangan pelepasan tanah adat. Bukti pelepasan tanah adat berupa surat keterangan pelepasan tanah akan diurus dan dikeluarkan oleh pemangku adat. Secara konsep riwayat hak atas tanah berbanding lurus dengan penggunaan tanah. Hak atas tanah adat timbul, apabila tanah digunakan, kalau tidak dipergunakan, maka haknya hilang hal tersebut adalah prinsip *rechverwerking*. Berbeda dengan daluarsa hak barat, seseorang menggarap tanah selama 20 tahun, maka menjadi hak dia yang menggarap. Apabila tanah ditinggalkan cukup lama, maka hak akan hilang, menandakan bahwa sebenarnya masyarakat hukum adat, minta menggunakan tanah tersebut, bukan menghaki tanah tersebut. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut secara alamiah kepemilikan bersama tersebut semakin lama semakin menyempit (mungkrèt) akibat proses individualisasi pemilikan tanah. Apalagi hak-hak individu yang sifatnya keperdataan, sekalipun sebenarnya pada awalnya berasal dari hak adat yang bersifat hak bersama semacam hak ulayat atau hak-hak adat yang serupa dengan itu dan sangat kecil kemungkinannya kembali menjadi hak-hak yang bersifat komunal. (Lubis & Lubis 2012)

## Kesimpulan

1. Eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat di wilayah Nusa Tenggara Timur dapat dibedakan menjadi 3 yaitu :
  - a. Geneologis: keturunan, tidak mensyaratkan penguasaan tanah bersama.
  - b. Teritorial: mensyaratkan penguasaan tanah secara bersama.
  - c. Geneologis-teritorial: mensyaratkan keturunan dan penguasaan tanah secara bersama.

Berdasarkan sejarah jabatan kepala masyarakat hukum adat (kepala suku) yang berada di NTT adalah pemberian Portugis, sehingga kewenangan kepala suku lebih sebatas mengurus pemerintahan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Urusan tanah, kepala suku hanya mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan bukan berarti memiliki tanah yang berada di wilayah masyarakat hukum adat tersebut.
2. Pola penguasaan tanah masyarakat hukum adat sebagian masih dipergunakan dan dimanfaatkan sebar bersama-sama dan sebagian besar telah dipergunakan dan dimanfaatkan secara individu dan turun temurun. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah masyarakat hukum adat dengan ijin dari ketua adat (suku) dengan ritual adat. Contohnya : sirih pinang. Penrkembanganya, apabila ada kegiatan pemerintah yang terkait

dengan tanah, misalnya pengadaan tanah dan PTSL kepala suku melakukan klaim bahwa tanah tersebut adalah milik adat (suku), sehingga proses melalui ijin dari Kepala Suku.

3. Model Pendaftaran Tanah suku di NTT khususnya di Kabupaten Kupang, bahwa dalam permohonan pendaftaran tanah, pemohon harus menyertakan bukti pelepasan dari ketua suku/tuan tanah sebagai bukti ijin untuk proses pendaftaran tanah tersebut. Proses itu dilaksanakan untuk mengantisipasi adanya klaim dari kepala suku atau tuan tanah tersebut.

### Rekomendasi

1. Tanah Hak Milik Adat berasal dari Tanah Ulayat yang sudah dikerjakan/dikuasai terus menerus segera dikukuhkan haknya atau didaftarkan sesuai Ketentuan berlaku
2. Tanah-tanah Ulayat yang ditelantarkan/ kosong (karena ladang berpindah) atau dinyatakan tanah yang dikuasai negara dan peruntukannya untuk kepentingan masyarakat.
3. Melakukan Penelitian dan Identifikasi Keberadaan Tanah adat, (bila ada ditetapkan Keberadaanya, jika tidak ada tanahnya langsung dikuasai negara)
4. Riwayat hak ulayat dapat ditelusuri dengan peta (peta lama, peta rupa bumi/Topografi/kartografi) dibandingkan, kemudian dapat mengungkapkan riwayat penggunaan tanah.

### Referensi

- Haba, J 2010, *Realitas masyarakat adat di Indonesia: Sebuah refleksi*, Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 12 No. 2.
- Arizona, Y, Ishimora, IL 2017, 'Pengakuan hukum terhadap masyarakat adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca putusan MK 35/PUU-X/2012, Outlook Epistema, Epistema Institute: Jakarta.
- Wicaksono, DA dan Yurista, AP, 'Inisiasi pemerintah daerah dalam mengatur alternatif penyelesaian sengketa tanah berbasis adat di Kabupaten Manggarai, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2.
- Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Universitas Nusa Cendana, *Penguasaan Hak Ulayat (tanah suku) Dalam Masyarakat Hukum Adat Di Propinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009*, hlm 22-23
- Kesimpulan Hasil Symposium Terbatas Persoalan Tanah Suku di Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, Tanggal 15 Mei s/d 20 Mei 1972 di Kupang.
- The Habibie Center, *Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (Mei-Agustus 2013) dan Konflik Lahan Antarwarga di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Edisi 05/November 2013
- [snpk.kemenkopmk.go.id/docs/SNPK-Kajian-Perdamaian-Sept-Dec-Ed-3.pdf](http://snpk.kemenkopmk.go.id/docs/SNPK-Kajian-Perdamaian-Sept-Dec-Ed-3.pdf), diakses tanggal 4 Mei 2019.

- Bhodo, AE 2013, 'Penyelesaian sengketa tanah *woe* melalui mediasi di Kabupaten Ngada oleh kantor pertanahan untuk mewujudkan kemanfaatan hukum, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Lubis, MY & Lubis, AR 2012, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2012.

## DILEMA PENGAKUAN TANAH ADAT DI PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

*I Gusti Nyoman Guntur, Theresia Supriyanti, dan Harvini Wulansari*

### **Ringkasan Eksekutif**

Negara sebagai Badan Penguasa, memang tidak perlu memiliki tanah cukup diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelolanya, namun dalam kedudukan sebagai penyelenggara Negara (Pemerintah) dapat mempunyai hak atas tanah. Dengan logika yang senada, terkait dengan masyarakat (hukum) adat Dayak di Kalimantan Tengah yang diakui oleh konstitusi mempunyai hak ulayat, apakah hanya berkedudukan sebagai pengatur dan pengelola tanah ulayat saja, atau juga dapat berkedudukan sebagai pemilik tanah. Kajian ini penting, karena sebagai pelaksana UUD 1945, UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat seperti hak atas hak atas *druwe desa* di Bali atau *ganggam bauntuik* di Sumatera Barat yang saat ini dapat diterbitkan sertifikatnya.

Berdasarkan hasil penelitian, masyarakat adat Dayak di Kalimantan Tengah mempunyai beragam budaya dan aktifitas terkait tanah yang bersifat normatif, mengandung sifat hak, dihormati, dihargai, dan dipatuhi. Saat ini secara alami tanah-tanah adat tersebut cenderung bersifat perseorangan atau kelompok, sedangkan yang bersifat komunal terdapat secara sporadis memang pemanfaatannya tanpa pengolahan tanah secara intensif. Terhadap penguasaan tersebut, statusnya diklaim sebagai tanah negara oleh otoritas kehutanan atau pertanahan. Adanya amandemen oleh Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti dengan pelaksanaan IP4T dan diganti dengan PPTKH, hanya memprioritaskan penyelesaian tanah-tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh perorangan atau kelompok, sedangkan tanah yang dikuasa secara komunal (masyarakat adat Dayak) belum ada pengusulannya.

Dalam upaya merealisasikan pengakuan penguasaan tanah adat secara komunal, disarankan kepada Bupati juga mengajukan permohonan penyelesaian melalui kegiatan PPTKH terhadap penguasaan tanah-tanah ulayat, dalam inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah selain berdasar fakta-fakta hukum semata harus juga melihat fakta-fakta sosial dan budaya setempat, perlu ada kebijakan yang mengatur status hukum tanah ulayat, kedudukan masyarakat adat sebagai subyek hukum hak atas tanah, serta menetapkan bentuk unit sosial masyarakat adat Dayak.

### **Pendahuluan**

Berdasarkan asas kenasionalan yang diatur dalam Pasal 1 UUPA, UUPA berpendirian bahwa seluruh tanah yang ada di seantero wilayah Republik Indonesia ini, merupakan kekayaan nasional yang dimiliki oleh Bangsa (rakyat) Indonesia. Sedangkan dalam Pasal 2 UUPA (lihat Penjelasan Umum Bagian II UUPA), UUPA berpendirian bahwa untuk mencapai

amanat Pasal 33 ayat 3 UUD maka tidak perlu dan tidak pada tempatnya **Bangsa Indonesia** atau **Negara** bertindak sebagai pemilik tanah, tetapi lebih tepat jika Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Sesuai pangkal pendirian tersebut, maka sebagai Badan Penguasa, Negara diberi kewenangan “menguasai” tanah untuk mengatur dan mengelola tanah dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dengan demikian, jika Bangsa Indonesia dimaknai sebagai rakyat Indonesia, maka Bangsa Indonesia merupakan pemilik tanah (mempunyai hak yang bersifat keperdataan). Sedangkan jika dimaknai sebagai Negara (Badan Penguasa), maka bukan sebagai pemilik, namun sebagai penyelenggara organisasi seluruh rakyat Indonesia yang diberi kewenangan mengatur organisasi (pemerintahan), berarti memiliki hak yang bersifat publik. Negara sebagai Badan Penguasa, memang tidak perlu memiliki tanah cukup diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah, namun Pemerintah dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Negara guna melayani kebutuhan rakyatnya dapat mempunyai hak atas tanah, misalnya Pemerintah Desa, Kementerian, dan lain-lainnya dapat diberikan hak atas tanah seperti Hak Pakai.

Berdasarkan pola pikir tersebut, penting untuk dikaji apakah masyarakat (hukum) adat yang diakui oleh konstitusi mempunyai hak ulayat, hanya berkedudukan sebagai pengatur dan pengelola tanah ulayat saja, atau juga dapat berkedudukan sebagai pemilik tanahnya. Hal ini penting, karena sebagai pelaksana UUD 1945, UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat.

UUPA secara yuridis formal ada keinginan yang sangat kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional sebagai “alat” untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan masyarakat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Berbeda dengan Hukum Kolonial (BW), sesungguhnya UUPA yang bercorak populis mengapresiasi dan menghargai keberadaan hak-hak lama sebelum UUPA, baik itu hak yang tunduk pada KUH Perdata maupun hak-hak yang tunduk pada hukum adat. Wujud penghargaan hak-hak lama dimaksud terdapat pada Bagian Kedua UUPA yang mengatur tentang Ketentuan-Ketentuan Konversi. Menurut penafsiran banyak pihak, hanya hak-hak lama Indonesia yang sudah terindividualisasi saja yang dapat didaftarkan konversinya menjadi hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA, sedangkan hak adat yang masih kuat sifat publiknya diasumsikan tidak dapat didaftarkan konversinya. Jika Pasal-pasal dalam Ketentuan-ketentuan konversi dicermati dengan seksama, ternyata terhadap hak adat masyarakat adat dapat dikonversi menjadi hak-hak atas tanah, misalnya hak atas *druwe* dan hak atas *druwe desa* (Pasal II), atau *ganggam bauntuik* (Pasal VI), dan lainnya.

Sangat rasional untuk melihat dan mengkaji keberadaan hak ulayat dalam Hukum Positif Indonesia khususnya di bidang hukum pertanahan. Sejalan dengan perkembangan kemajuan kehidupan masyarakat adat, karakter konsepsi komunalistik-religius pada hak ulayat berpotensi mengalami pergeseran. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan mengenai kajian keberadaan tanah ulayat yang diawali dari kajian struktur/pranata masyarakat adat dan

bentuk penguasaan/pemilikan tanah adat, dilanjutkan dengan kajian mengenai pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah adat oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, serta kajian mengenai operasionalisasi keberadaan tanah adat dalam pelaksanaan kegiatan pensertipikatan tanah adat yang berada pada kawasan hutan.

### **Tanah Adat/Ulayat Tersebar Secara Sporadis**

Berdasarkan hasil identifikasi dan kajian sesungguhnya tanah ulayat masyarakat adat Dayak secara sporadis tersebar di beberapa wilayah dapat diidentifikasi berdasarkan keberadaan masyarakat adat Dayak, keberadaan pola pemanfaatan tanah serta tatanan yang mengatur masyarakat adat. *Pertama*, berdasarkan identifikasi masyarakatnya, komunitas masyarakat adat Dayak di Kalimantan Tengah mempunyai keragaman budaya karena berasal dari beberapa entitas suku dan sub suku Dayak. Walaupun mempunyai beragam budaya-istiadat, namun keberadaan masyarakat adat Dayak yang masih tetap ekisis dan dipertahankan adalah adanya sistem kekerabatan dan kebersamaan dalam rumah Betang serta masih terselenggaranya ritual-ritual adat (Kaharingan) secara rutin maupun berkala terkait dengan kepercayaannya pada roh-roh gaib yang ada disekitar kehidupannya. Dalam upaya pengakuan, penghormatan dan penghargaan keberadaan hak-hak masyarakat adat, Pemerintah Daerah membentuk kelembagaan Kedadungan untuk mengorganisir masyarakat adat Dayak melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, yang ditindak-lanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 dan diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012. Lembaga ini utamanya berperan sebagai wadah penyelenggaraan kegiatan-kegiatan sosial dan budaya.

*Kedua*, kondisi faktual penguasaan terhadap tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak, secara alami sudah terindividualisasi menjadi tanah milik perorangan dan/atau badan hukum, namun di beberapa wilayah masih tersebar secara sporadis tanah ulayat. Eksistensi tanah ulayat/adat selain diatur dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur tersebut, juga dapat diketahui dari pemanfaatan tanahnya dilakukan secara alami. Berdasarkan peruntukan dan pengelolaan wilayah (tanah), terdapat dua pola penguasaan tanah, yaitu: bidang-bidang tanah yang semula merupakan tanah adat namun karena sudah (pernah dan/atau masih) dimanfaatkan secara intensif oleh anggota masyarakat. Penguasaan tanah sudah semakin terindividualisasi (sifat privat semakin kuat) sehingga dapat dimaknai sebagai tanah milik individu (perorangan atau kelompok keluarga) baik sebagai tempat tinggal dan/atau pertanian yaitu: Rumah *Panjae*, *Taba'*, *Temawai*, *Damun*, *Tapang Manye*/Hutan Madu, *Kerapa*, dan *Umai*, dan sebagainya. Disamping penguasaan secara individu tersebut, terdapat wilayah (tanah) adat yang pemanfaatannya tidak intensif (tidak dilakukan penggarapan/pengolahan tanah), yang sifat publiknya masih kuat (belum terindividualisasi) dikuasai oleh komunitas (sesuai entitas suku atau sub suku masyarakat adat masing-masing) dengan beragam istilah dan pemanfaatan seperti: Tanah *Mali*, *Kampong Puang*, *Pendam*, *Penganyut Aek*, Pulau/hutan cadangan, Hutan *Simpan*, *Endor Nampok*, dan sebagainya.

*Ketiga*, adanya tatanan yang mengikat masyarakat adat Dayak, umumnya tidak tertulis, disamping norma yang tertulis. Berdasarkan Perjanjian Tumbang Anoi 1894, dan pada bulan April 2014 disepakati sebagai dasar segala Hukum Adat Dayak, dalam rapat Majelis Adat Dayak Nasional (MADN)/Dewan Adat Daerah (DAD), terdapat kesepakatan hukum adat tersebut dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok utama yaitu: 1) pelanggaran adat dalam perkawinan dan berumah tangga serta tata adat; 2) sengketa tanah dan; 3) tindak kriminal. Khususnya rujukan yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa tanah adalah denda adat, perkara perselisihan batas, pembagian lajang warisan serta macam-macam hak pemanfaatan tanah. Tatanan dan kesepakatan hukum adat yang ada jauh sebelum Indonesia merdeka ini menjadi sumber tata kelola kehidupan yang bersifat normatif, mengandung sifat hukum yang keberadaannya dihargai, dihormati dan dipatuhi oleh masyarakat adat setempat. Pelanggaran terhadap norma-norma hukum adat itu, akan terkena sanksi dan hukuman.

Berdasarkan uraian tersebut yang diperkuat dengan hasil observasi lapangan diketahui bahwa pola penguasaan tanah-tanah adat di Kalimantan Tengah sesuai dengan prediksi para pakar yaitu pada kenyataannya kekuatan hak ulayat cenderung akan berkurang, dengan makin menjadi kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah-ulayat yang dikuasainya. Realitas menunjukkan bahwa hak ulayat (yang bersifat komunal) sudah melemah, sedangkan hak-hak (adat) atas tanah oleh individu dan kelompok semakin menguat, dan lama kelamaan menjadi hak milik adat. Bagian-bagian tertentu dari tanah-tanah adat yang sudah dikuasai oleh perorangan atau individu-individu tertentu saat ini sudah menjadi tanah milik adat, sedangkan ada juga bagian-bagian tertentu tanah-tanah adat yang saat ini masih merupakan milik komunal masyarakat adat Dayak masing-masing sesuai entitas masyarakatnya.

### **Dilema Dalam Pengakuan Yuridis Terhadap Tanah Adat/Ulayat**

Pada bagian B di atas, telah dijelaskan bahwa terdapat bagian-bagian tertentu dari tanah-tanah adat saat ini sudah menjadi tanah milik adat, sedangkan ada juga bagian-bagian tertentu tanah-tanah adat yang saat ini masih tetap merupakan milik (komunal) oleh masyarakat adat masing-masing entitas Dayak. Dalam upaya pengakuan, penghormatan dan penghargaan keberadaan tanah-tanah masyarakat adat dimaksud Pemerintah berupaya menyelesaikannya dalam wujud pengadministrasian kepemilikan/penguasaan tanahnya, namun mengalami beberapa hambatan. Upaya penyelesaian kepemilikan/penguasaan tanah-tanah masyarakat adat yang merupakan amanat dari konstitusi dan putusan MK 35, yang secara teknis ditindaklanjuti melalui Perber 4 Menteri dan Kepres, namun realitas di lapangan penyelesaiannya belum tuntas, menemui jalan buntu, serta hanya sebagian kecil yang ada harapan penyelesaiannya utamanya tanah-tanah yang dikuasai oleh anggota masyarakat secara individu atau kelompok.

#### **1. Klaim kehutanan sebagai kawasan hutan (Tanah Negara)**

Keberadaan masyarakat adat dan wilayah (tanah) adat di Kalimantan Tengah sudah ada sejak lama dan diakui oleh konstitusi, namun sebagian besar (seluas 15.300.000 Hektar atau

99,48 %) wilayah Kalimantan Tengah secara sepihak diklaim sebagai kawasan hutan (sebagai Tanah Negara) berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/KPTS/Um/10/1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah. *Klaim tersebut berubah berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian No. 759/Kpts/UM/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah, dengan merubah luas penunjukan kawasan hutan menjadi seluas  $\pm 12.719.707$  Hektar (atau 82,47 %) dan 2.660.293 Hektar (atau 17,54 %) merupakan kawasan non-kehutanan. Berdasarkan Surat Menteri Kehutanan Nomor S.426/Menhut-VII/2006, dinyatakan bahwa wilayah-wilayah tertentu yang telah ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan dan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap adalah secara legal sudah merupakan kawasan hutan, meskipun kawasan tersebut belum ditata batas, namun pemanfaatan dan penggunaan di atas kawasan tersebut sudah mempunyai akibat hukum yang terikat dengan peraturan perundangan yang berlaku.*

## 2. Klaim sebagai Tanah Negara dalam proses pensertipikatan tanah

Sejalan dengan klaim oleh otoritas kehutanan tersebut di atas, terdapat anggapan bahwa seluruh wilayah Kalimantan Tengah merupakan tanah negara dapat diketahui dari proses penerbitan sertifikat tanah. Sampai dengan Tahun 2015 telah diterbitkan hak atas tanah banyak 594.763 bidang (atau luas 1.840.841,89 hektar), yang dilihat dari bidang tanahnya, paling banyak (97,83%) merupakan tanah Hak milik namun berdasar luasannya paling banyak (70,74%) untuk keperluan usaha perkebunan (Hak Guna Usaha) oleh pihak swasta/perusahaan. Penerbitan sertifikat tersebut, baik Hak Milik, Hak Guna Usaha serta hak-hak atas tanah lainnya, semuanya dilakukan melalui proses pemberian hak. Penerbitan sertifikat oleh otoritas Pertanahan hanya dilakukan melalui proses pemberian hak yang berasal dari tanah negara, berarti pula kepemilikan tanah adat (hak lama atas tanah) dianggap tidak pernah diakui secara yuridis (formal).

## 3. Klaim masyarakat melalui program Dayak Misik

Komunitas adat Dayak di Kalimantan Tengah yang berada dalam kawasan hutan merasakan betapa pahitnya kondisi tekanan regulasi otoritas kehutanan, dan klaim sebagai tanah negara menafikkan pengelolaan tanah dan hutan secara adat yang hampir telah berlangsung secara turun temurun dan berkelanjutan. Sungguh prihatin karena tanah sebagai harta berharga bagi masyarakat adat Dayak yang lahir, hidup dan mengusahakan serta bertempat tinggal di tanah adat tidak mendapat pengakuan dan perlindungan oleh hukum (Negara) sebagai hak yang sah. Kondisi ini dirasa tidak adil dibandingkan dengan warga transmigrasi dan investor, dapat memperoleh pengakuan dan perlindungan kepemilikan dengan adanya sertifikat hak atas tanah.

Berdasarkan kondisi ketidakadilan pengakuan tersebut, kemudian masyarakat Dayak memperjuangkan pengakuan dan perlindungan hukum dari Negara dalam bentuk sertifikat masing-masing 5 hektar per KK melalui program “*Dayak Misik*”. Bagi masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, adanya Perber 4 Menteri, dianggap sebagai payung hukum guna

mewujudkan keinginan penguasaan tanah 5 Ha/KK (di luar tanah yang sudah dikuasai), sehingga kawasan-kawasan yang sudah ada izin juga dapat diklaim dan dipasang patok batas penguasaan tanah. Patut dipertanyakan, dimana memperoleh tanah (kosong) yang akan dibagikan tersebut, kecuali dengan cara mengambil (“merebut”) dari HGU atau kawasan kehutanan.

### **Jalan Panjang: Upaya Penyelesaian Melalui IP4T dan PPTKH**

Sejak amandemen Undang-undang Pokok Kehutanan oleh Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti dengan Perber 4 Menteri dan Permen ATR/BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, terbuka peluang terhadap pengakuan dan pendaftaran penguasaan dan kepemilikan tanah oleh masyarakat (perorangan maupun komunal) di dalam kawasan hutan. Kebijakan ini merupakan langkah maju, namun dalam realitasnya ternyata upaya penguatan hak atas tanah melalui IP4T menemui jalan buntu, dan itupun hanya memproses tanah-tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan secara perseorangan, padahal masyarakat adat mengenal hak ulayat yang di dalamnya terdapat hak perseorangan, kolektif, dan komunal.

Buntunya penyelesaian kepemilikan tanah masyarakat melalui IP4T karena alasan dasar hukumnya masih lemah, selanjutnya Perber 4 Menteri diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Kebijakan dalam Perpres ini dilakukan dalam rangka menyelesaikan dan memberikan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan yang menguasai tanah di kawasan hutan melalui kegiatan PPTKH. Dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah-tanah pada kawasan hutan di Kalimantan Tengah, pada Tahun 2018 terdapat permohonan di Kabupaten Barito Selatan dan Kabupaten Barito seluas 74.850,37 hektar. Terhadap usulan Bupati tersebut yang dapat dipetakan/dianalisis oleh Tim Inver sebanyak 76,5 % (68.259,95 hektar) dari luas yang diusulkan, berarti sisanya yaitu: 33,5 % (40.975,27 hektar) tidak dapat dipetakan. Selanjutnya dari luas bidang tanah yang dipetakan/dianalisis, terdapat seluas 27.284,68 Hektar (atau 36,45 % dari luas usulan) bidang tanahnya berada di dalam Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan TORA serta seluas 40.975,27 Hektar (atau 54,74 % dari luas usulan) bidang tanahnya berada di luar Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan TORA sehingga tidak dapat dilakukan penyelesaian. Walaupun berdasarkan fakta hasil identifikasi dan verifikasi di lapangan oleh Tim, senyatanya bidang-bidang tanah telah dikuasai oleh masyarakat, tetapi karena berada di luar peta indikatif yang dikeluarkan oleh Otoritas Kementerian LHK, sehingga tidak dapat dilakukan penyelesaiannya. Berarti data lapangan penguasaan *de facto* dikesampingkan berdasarkan kebijakan *top down* (peta indikatif). Sesuai dengan pasal 7 Perpres 88 Tahun 2017 terhadap usulan tersebut yang dapat dilakukan penyelesaiannya melalui pola perubahan batas 23.177,11 Hektar (atau 30,96 % dari luas usulan) dan perhutanan sosial 4.107,57 Hektar (atau 5,49 % dari luas usulan).

Bias-bias dalam praktek pengakuan penguasaan tanah adat atau tanah ulayat masyarakat adat Dayak pada kawasan hutan melalui pola IP4T maupun pola PPTKH yaitu: 1) Sasaran (obyek yang diproses) hanya terhadap tanah-tanah milik perorangan; 2) terdapat dilema dalam menentukan bentuk hubungan hukum masyarakat adat dengan tanah adatnya; 3) terdapat dilema dalam penentuan subyek hukum yaitu etnisitas Dayak atau lembaga adat (Kedamangan); serta 4) belum jelasnya kedudukan masyarakat adat sebagai subyek hukum (hak atas tanah).

### **Kesimpulan**

Upaya pengakuan penguasaan tanah-tanah ulayat masyarakat adat Dayak pada kawasan hutan terjadi bias-bias dalam praktek karena, antara lain:

1. Sejalan dengan masih kuatnya klaim terhadap sebagian besar wilayah Kalimantan Tengah sebagai kawasan hutan, juga dalam pensertipikatan tanah semua diproses melalui pemberian hak karena dianggap sebagai tanah negara.
2. Dalam pelaksanaan IP4T dan PPTKH selain belum tuntas, juga hanya memprioritaskan terhadap penguasaan bidang-bidang tanah secara individu, sedangkan penyelesaian bidang-bidang tanah ulayat/adat belum diakomodir sama sekali.
3. Belum diusulkannya tanah adat/ulayat sebagai obyek penyelesaian penguasaan tanah melalui kegiatan IP4T dan PPTKH karena belum adanya ketegasan/kejelasan dalam memaknai status hukum tanah ulayat, bentuk unit sosial dan kedudukan masyarakat adat Dayak sebagai subyek hukum hak atas tanah.

### **Rekomendasi**

1. Dalam upaya merealisasikan pengakuan penguasaan tanah ulayat oleh Pemerintah, maka Bupati setempat harus juga mengajukan permohonan penyelesaian terhadap penguasaan tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak melalui kegiatan PPTKH.
2. Dalam kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak, para pelaksana tidak hanya melakukan kajiannya berdasarkan fakta-fakta hukum semata, namun harus juga melihat dari fakta-fakta sosial dan budaya setempat.
3. Agar pengadministrasian tanah ulayat dapat dilakukan secara tuntas, maka perlu ada kebijakan dari: 1) Kementerian ATR/BPN yang mengatur status hukum tanah ulayat, dan kedudukan masyarakat adat Dayak sebagai subyek hukum hak atas tanah; serta 2) Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah menetapkan bentuk unit sosial masyarakat adat Dayak.
4. Jika pengakuan terhadap kedudukan masyarakat adat Dayak hanya bersifat kewenangan publik semata, maka Pemerintah Daerah memfasilitasi kegiatan pembukuan tanah-tanah ulayat dalam daftar tanah (dan peta pendaftaran) oleh Kantor Pertanahan setempat.

## Referensi

- Harsono, B 1987, *Hukum agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta.
- Guntur, IGN, Widowati, DA dan Luthfi, AN 2014, *Pengakuan dan perlindungan hukum hak penguasaan masyarakat adat di kawasan hutan adat, laporan penelitian sistematis*, STPN, Yogyakarta.
- Soesangobeng, H 2002, *Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan sumber daya alam*, Prosiding Seminar Nasional Pertanahan, Pembaruan Agraria, Keluarga Besar Mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Hermayulis 1999, 'Penerapan hukum pertanahan dan pengaruhnya terhadap hubungan kekerabatan pada sistem kekerabatan matrilineal Minangkabau'. Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
- ..... 2000, 'Status tanah ulayat menurut hukum adat Minangkabau dan hukum tanah nasional' dalam *Tanah ulayat di Sumatera Barat. Himpunan makalah dan rumusan workshop*. Diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Barat pada tanggal 23-24 Oktober 2000 di Padang;
- Putra, HE 2002, 'Peralihan kepemilikan komunal kepada pemilikan perorangan atas tanah di Kelurahan Alai Parak Kopi Kecamatan Padang Utara Kota Padang Provinsi Sumatera Barat'. Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta.
- Usman, H 2010, *Metodelogi penelitian sosial*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sembiring, J, dkk, 2008, *Pengaturan hak ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, suatu tinjauan terhadap eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat*, Laporan Hasil Penelitian (Strategis), tidak diterbitkan, STPN.
- Kartika, S dan Gautama, C 1999, *Menggugat posisi masyarakat adat terhadap negara*, Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Diterbitkan atas Kerja Sama Panitia Bersama Sarasehan dan Kongres Masyarakat Adat Nusantara dengan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Jakarta;
- MSW, Sumardjono 1998, *Kewenangan negara untuk mengatur dalam konsep penguasaan tanah oleh negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Kurnia, W, tt, 'Hutan adat di 'persimpangan jalan': Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi", dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (eds), *Hukum Agraria Dan Masyarakat Di Indonesia: Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, Dan Ruang Di Masa Kolonial Dan Desentralisasi*, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.

## Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;  
Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-X/2012;  
Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah;  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;  
Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan;  
Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;  
Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;  
Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;  
Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan;  
Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan;  
Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan;  
Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan.  
Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. SK.180/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/4/2017 jo. SK.6979/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2017 jo. SK.3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA).  
Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/Kpts/UM/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah;  
Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan *Desa Pakraman* di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah;  
Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah;  
Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah;  
Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012.  
Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013

## PERUBAHAN EKSISTENSI TANAH ADAT DI AMBON, MALUKU

*Ahmad Nashih Luthfi, Rofiq Laksamana, dan Akur Nurasah*

### **Ringkasan Eksekutif**

Pembahasan mengenai kondisi aktual tanah ulayat di Ambon tidak dapat dilepaskan dari beberapa konteks yang berpengaruh, yakni *pertama*, konteks sosial pasca kerusuhan Maluku (1999-2002) yang mengakibatkan perpindahan penduduk secara masif meninggalkan kampung dan tanah-tanah yang dimilikinya. *Kedua*, konteks kebijakan dengan berupa disahkannya negeri sebagai persekutuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) melalui Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku; Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 *junto* Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017 tentang Negeri di Kota Ambon; serta kebijakan pertanahan nasional berupa dilaksanakannya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang turut memengaruhi perubahan eksistensi tanah adat di Ambon, Maluku.

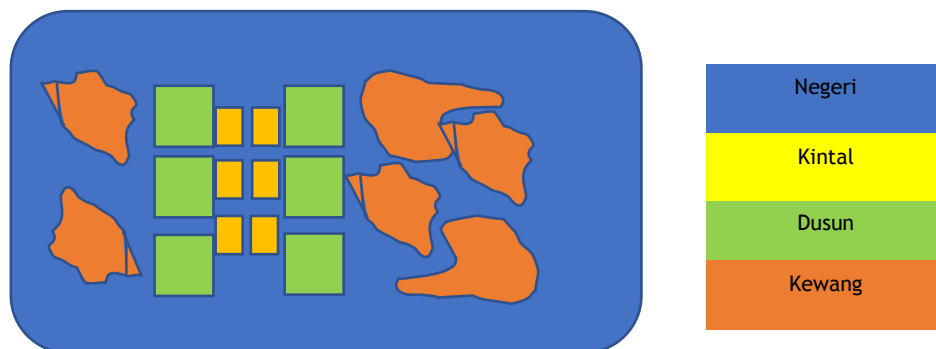
### **Jenis dan Karakteristik Tanah Adat**

Tanah adat di Ambon terdiri dari tanah negeri, tanah dati, tanah ewang, dan tanah perusah. Masing-masing keempat jenis dijelaskan sebagai berikut.

#### ***Tanah negeri***

Tanah negeri adalah tanah/wilayah petuanan ulayat yang di dalamnya terdapat kampung sebagai tanah pemukiman/pekarangan (*kintal*), dan tanah yang ditanami (kebun/*dusun*) atau tanah yang masih belum diolah (*kewang*) yang ada di hutan negeri. Tanah negeri memiliki dimensi publik (sebagai wilayah petuanan) dan di dalamnya terdapat hak dengan dimensi privat tatkala tanah tersebut telah diusahakan oleh anggota ulayat, atau disebut tanah perusah. Semua anak negeri dapat mengakses tanah ulayat negeri. Sedangkan anak non-negeri mengaksesnya dengan cara menguasainya jika mendapat ijin atau bahkan dapat memilikinya setelah dilakukan pelepasan oleh negeri. Tanah adat dan tanah non-adat di dalam petuanan negeri tatkala ingin dilakukan pendaftaran tanah (dan peralihan), maka diperlukan pelepasan tanah atau keterangan persetujuan oleh negeri (Raja dan Saniri). Biaya peralihan variatif di berbagai negeri, seperti di negeri Olillit biaya peralihan adalah  $50\% \times \text{Harga Tanah}$  (untuk pelepasan),  $5\% \times \text{Harga Tanah}$  (untuk administrasi); di negeri Soya  $20\% \times \text{luas tanah} \times \text{NJOP}$  (administrasi); di negeri Halong Rp. 30.000.-  $\times$  luas tanah (administrasi); di negeri Rumahtiga Rp. 20.000.-  $\times$  luas tanah (administrasi) (Kantor Wilayah BPN Provinsi Maluku, 2018).

Pada masa lalu, eksistensi negeri luruh sebab digantikan menjadi desa melalui UU No 5 Tahun 1979. Pada masa sekarang keberadaan negeri diakui kembali melalui Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005, Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008, Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017, utamanya dalam pasal 1 [12] yang menyatakan bahwa negeri adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pasca kerusuhan 1999-2002 Maluku disusul dengan pengakuan eksistensi negeri, konsekuensi yang tidak diantisipasi adalah munculnya tumpang tindih klaim batas negeri. Hal ini diperunyam oleh banyaknya investasi yang membutuhkan banyak tanah.



Gambar 1. Ilustrasi mengenai petuanan negeri

### ***Dati (Tanah Dusun)***

Tanah dati atau juga disebut dengan tanah dusun adalah tanah yang pada mulanya diberikan oleh VOC (abad 17) kepada kelompok-kelompok keluarga (marga/klan) karena melaksanakan kewajiban tertentu, seperti kuarto, hong-tochten, dan rodi (Bartels 2017). Tanah dati termasuk berdimensi privat didalam penguasaan klan atau keluarga. Tanah dati yang telah diperusah/per-usaha-kan maka statusnya naik menjadi tanah milik baik oleh keluarga dati yang terdiri dari kepala dati maupun anak-anak dati. Tanah dalam unit-unti dati ini terbentuk sesuai dengan register dati (tahun 1814 untuk Pulau Ambon dan tahun 1823 untuk Pulau Lease). Keberadaan tanah dati diakui sampai dengan hari ini dan tidak mengalami perubahan sejak penetapan melalui register tersebut. Dalam perkembangannya dati bisa bertambah atau berkurang atau lenyap karena tidak ada keturunan garis laki-laki dari keluarga dati yang masih bertahan. Dati lenyap tersebut ditarik oleh negeri untuk ditentukan penguasaannya. Perubahan dati ini sudah pernah terjadi pada masa lalu misalnya melalui Putusan Landraad Amboina No. 71/1920 yang mana Pemerintah Negeri Hatalai Pulau Ambon membagi-bagikan dusun-dusun dati kepada 4 buah dati. Pemekaran dati juga terjadi tatkala suatu marga memisahkan diri sehingga memerlukan dati baru. Atau, suatu negeri membentuk dati baru karena kebutuhan ekonomi.

Tanah dati terdiri dari empat kategori: dati raja, pusaka dati, dati lenyap, dan dati atiting/ahori. (1) Dati raja adalah tanah dati yang diberikan kepada raja sebagai gaji jabatan yang dapat dikuasai selama ia menjabat. Tanah ini berdimensi publik dan hanya raja yang dapat menguasainya dan tidak dapat dilepaskan ke pihak lain. (2) Pusaka dati adalah tanah dati

yang diperusah/diusahakan oleh kepala dati (tulung dati) dan dapat dimiliki dan diwariskan. Ia berdimensi privat. Hak atas tanah-nya ada pada kepala dati atau anggota dati laki-laki dan segenap keturunannya dari garis laki-laki (patrilineal). Pusaka dati dapat menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati. (3) Dati lenyap adalah tanah dati yang kembali dibawah kewenangan negeri untuk diatur ulang sebab ahli waris garis laki-laki dari kepala dati sudah tidak ada lagi (lenyap). Tanah ini berdimensi privat namun kewenangan pengaturannya ada pada negeri sebelum diatur ulang dan diberikan hak penguasaannya kepada anggota dati yang ditetapkan. Jika telah diberikan kembali kepada anggota dati tanah dati lenyap menjadi dati pusaka dan bisa menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati sebagaimana ketentuan dati pusaka. (4) Dati atiting/ahori adalah tanah dati yang diberikan sebagai hadiah (bukan hak) kepada perempuan anggota keluarga dati. Perempuan anggota dati tidak memiliki hak atas tanah dati. Namun, biasanya ketika mereka menikah mendapat hadiah dari kepala dati atas sebidang tanah. Tanah hadiah ini hanya bisa dikuasai sampai dengan generasi cucu [pihak perempuan tersebut, dan akan kembali diserahkan kepada kepala dati untuk diatur ulang sebagai milik bersama (Wawancara Latupati Hative Kecil 2019).



Gambar 2. Contoh bukti penguasaan dati (register dati 1814)

### ***Tanah ewang/aung***

Tanah jenis ini adalah tanah kebun/hutan milik negeri yang masih kosong dan dalam pengawasan kewang/ewang (polisi hutan) sehingga bisa diminta untuk dibuka/digarap dengan hanya menyewa untuk diambil hasilnya atau diperusah. Siapa saja yang tidak punya tanah dan

mampu mengusahakan/menggarap maka diperkenankan untuk menggunakan tanah ewang tersebut. Tatkala tanah telah diperusah dalam jangka lama (lebih dari dua puluh tahun) maka tanah ini telah berubah bukan lagi menjadi tanah kosong, namun tanah perusah, sehingga ia bisa dimiliki dan boleh dilakukan pelepasan ke pihak luar. Pada mulanya tanah ewang masih merupakan tanah negeri sehingga ia berdimensi publik. Namun tatkala tanah ewang sudah diperusah maka ia menjadi tanah berdimensi privat, dapat dimiliki dan dapat dialihkan.

### **Tanah Perusah (per-usaha-an)**

Tanah ini adalah tanah yang diusahakan oleh orang-orang dalam masyarakat negeri atas tanah kosong atau hutan yang dibuka untuk ditanami dengan tanaman keras/tahunan. Jenis tanah ini berdimensi privat, dan dapat dikonversi menjadi hak milik. Dalam administrasi pertanahan jenis tanah inilah (selain tanah dati) yang mudah menjadi obyek pendaftaran hak bahkan peralihan yang disertai dengan ijin pelepasan dari pihak negeri (atau kepala dati, jika tanah dati).

### **Masyarakat Hukum Adat dan Pengakuannya**

Masyarakat hukum adat di Ambon adalah kesatuan negeri. Negeri menjadi petuanan adat. Keberadaan negeri sebagai MHA diakui melalui: (a) Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku; (b) Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 tentang Negeri di Kota Ambon *jo*. Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017 tentang Negeri di Kota Ambon.

Negeri dipimpin oleh raja yang merupakan representasi dari persekutuan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Raja adalah pemimpin pemerintahan negeri (eksekutif) (*ibid.*). Secara adat terdapat Latupati (latu/ratu yang dituakan oleh para ratu/raja), yang secara fungsional (bukan hirarkis) berperan sebagai koordinator para raja, bertugas merundingkan permasalahan-permasalahan lintas-negeri, utamanya masalah sengketa tanah negeri.

Di dalam kelembagaan negeri juga terdapat *Dewan Saniri Negeri* (Saniri Negeri) yaitu dewan legislatif suatu negeri. Representasi saniri dari besar hingga kecil dibedakan menjadi Saniri Rajapatih, Saniri Negeri Lengkap, Saniri Negei Besar. Juga terdapat *Kepala Soa* sebagai perpanjangan tangan raja (fungsi pemerintahan) yang sekaligus bertugas sebagai pengumpul pajak dan pencatat statistik desa. Biasanya Kepala Soa (yang mencerminkan *authority*) dipegang oleh kepala dati (yang mencerminkan *ownership of property*) (Wawancara Zakarias Pakahila, Ketua Saniri, 2019).

*Tuan Tanah* adalah tuannya (secara magis) suatu wilayah/tanah yang bertugas mengelola pengangkatan sumpah adat, menyembuhkan orang sakit, membuat sasi dan membukanya. *Kapitan* adalah pimpinan pasukan pada masa perang. Sekarang memiliki tanggung jawab mencegah serangan gaib dan fisik wilayah negerinya. *Kewang* adalah orang yang bertugas menjaga dan mengawasi tanah-tanah negeri di hutan (tanah yang belum dibuka) (*ibid.*).

Beberapa permasalahan yang muncul saat ini terhadap keberadaan tanah adat di Ambon adalah persoalan peralihan dan pendaftaran tanah. tatkala dilakukan peralihan, maka negeri mengenakan ketentuan yang dirasa memberatkan pihak luar yang ingin mengakses (membeli) tanah tersebut. Pihak negeri menjelaskan bahwa ketentuan tersebut dimaksudkan untuk melindungi tanah negeri sehingga tidak mudah dijual/jatuh ke tangan orang luar negeri (*ibid.*).

Gambar 3. Contoh pernyataan pelepasan tanah oleh Dati

Mengenai pendaftaran tanah atas tanah-tanah adat/ulayat, pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Ambon merasa bahwa eksistensi tanah adat menjadi kendala bagi pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Wawancara Kakantah Ambon 2019). Dalam situasi tersebut, maka strategi pemerintah didalam mencapai target program kegiatannya adalah (1) Mendaftar terlebih dahulu tanah-tanah bekas hak barat; (2) Kantor pertanahan lebih mendahulukan pemberian hak daripada pengakuan hak. Dalam kasus ini maka terjadi negaraisasi tanah (asumsinya adalah tanah negara sehingga diberikan kepada penduduk yang telah mendiaminya). Secara administratif proses pemberian hak lebih sederhana daripada pengakuan yang memerlukan kepastian subyek hak masyarakat hukum adat serta adanya asas publisitas berupa pengumuman ke publik mengenai klaim tanah dalam batas waktu sampai dengan 3 bulan. (3) Pendaftaran tanah dan peralihan tanah adat untuk disertipatkan harus disertai dengan surat keterangan persetujuan atau pelepasan dari dati atau negeri.

Permasalahan berikutnya adalah batas klaim wilayah antar negeri seiring dengan perubahan dari desa (administratif) menuju negeri (*genealogic territory/ territorial genealogy*). Ditambah lagi dnegan pasca kerusuhan Maluku yang mengakibatkan pemindahan masif penduduk dari kampung-kampung sehingga saat ini terdapat kondisi dimana seseorang memiliki sertipikat namun tanahnya telah diduduki oleh orang lain (beda marga, beda agama). Pasca pengakuan negeri melalui peraturan daerah mengakibatkan masyarakat memiliki kepercayaan diri sehingga muncul banyak klaim tanah/wilayah adat yang tidak hanya terhadap tanah-tanah ulayat namun juga tanah-tanah hak dan tanah bekas hak barat (dengan asumsi bahwa pemerintahan barat/Kolonial dahulu memperoleh tanah dari masyarakat hukum adat tidak dengan cara-cara yang sah). Secara sederhana kondisi ini dapat diistilahkan dengan adatisasi tanah.

### Permasalahan konseptual mengenai adat

Permasalahan-permaslaahan di atas mengarahkan pada diskusi konseptual yang menarik mengenai adat. Pada tataran *subyek (people)*, pada saat ini klaim mengenai masyarakat adat dihadapkan pada kepelikan persoalan tentang kependudukan, yang mana pasca Kerusuhan, banyak penduduk yang pindah secara massif sehingga meninggalkan tanah-tanah yang dimilikinya yang dalam kenyataannya telah dikuasai oleh penduduk lain yang berbeda marga, agama dan asal kampung. Kelokalan pada masyarakat adat (*indigeneity*) berhadap-hadapan dengan permasalahan kependudukan (*inhabitant*).

Pada tataran obyek tanah/benda (*thing*). Kepemilikan adat masih diperdebatkan apakah terletak pada tanah (*land*) atau pada tanaman yang ada di atasnya (*plant*). Hal ini berkelindan dengan konsep berikutnya yakni pewarisan, apakah pewarisan tersebut terikat pada sesuatu yang diwariskan (*thing*) tersebut ataukah lebih banyak ditentukan oleh kepada siapa benda itu diwariskan (*person and social-group*).

Hal di atas mempengaruhi pada tataran pengkajiannya (*study*). Beberapa kajian adat memandang adat sebagai sesuatu yang asli (*original*), berseberangan dengan lainnya yang

melihat adat sebagai sesuatu bentukan baru dan mengalami sesuai dengan kondisinya (*invention, construction*). Salah satu pandangan konstruktivis misalnya mengenai keberadaan *dati* yang terbentuk pada suatu masa dengan konteks tertentu lalu dipersepsikan hingga saat ini sebagai adat yang harus dipertahankan dan dilindungi. “*Dati property was an invention of the Dutch East India Company in the 17th century to compensate lineages for services to the company. Membership in dati groups and access to dati lands are based on patrification. Dati land thus remains the property of more permanent social units. Dati rights, however, mainly pertain to political control and access to land.*” (Beckmann dan Beckmann 1994, 597).

Kedua pandangan itu ada dalam dua aliran yang berbeda antara perspektif *positive normatism* versus *socio-historist (contextual)*. Perspektif pertama biasanya dianut oleh pegiat adat dan bahkan pemerintah yang menuntut eksistensi masyarakat adat melalui hukum normatif (perda dan sejenisnya).

### Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Telah ada pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (MHA) berupa negeri melalui berbagai peraturan daerah (provinsi dan kota/kabupaten). Negeri merupakan wilayah petuanan MHA. Di Ambon, negeri inilah yang dapat disebut sebagai tanah ulayat (negeri) yang berdimensi publik. Realitas ini sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999. Di Ambon juga terdapat tanah adat yang berdimensi komunal dan privat, yakni tanah *dati*. Pemahaman terhadap realitas ini dapat didiskusikan lebih lanjut di dalam kerangka Peraturan Menteri Agraria ATR/BPN 9/2015 *junto* 10/2016.
2. Pengakuan formal negara terhadap negeri sebagai MHA dan kembalinya otoritas formal negeri terhadap wilayahnya berada dalam kondisi *tatkala* hak atas tanah yang ada di dalam wilayahnya telah mengalami berbagai perubahan yang mendasar dalam rentangan waktu yang cukup lama serta berbagai kebutuhan anggota masyarakat yang ada di dalamnya akibat tuntutan demografi, ekonomi dan sosial.
3. Berbagai perdebatan konseptual mengenai adat mendorong kita untuk dapat keluar dari jebakan esensialisasi antara dikotomi adat sebagai sesuatu yang asli ataupun adat sebagai sesuatu bentukan baru (untuk tidak menggunakan istilah palsu). Oleh sebab itu pengakuan terhadap adat harus diletakkan dalam kerangka pengakuan dan perlindungan hak atas tanah terhadap warga negara pada umumnya.
4. Di dalam menyikapi eksistensi hak ulayat/adat, maka capaian PTSL tidak bisa dibuat tunggal: yakni target jumlah *bidang* tanah hak. Sebab, itu akan merugikan dua belah pihak: bagi masyarakat adat atas tanahnya yang tidak diakui dan masuk dalam program pendaftaran tanah; dan bagi kementerian karena kesulitan dalam menghadapi eksistensi tanah ulayat. Oleh karena itu capaian PTSL juga bisa ditentukan dari seberapa banyak tanah ulayat yang didaftarkan hingga legalitasnya sebagai bentuk pengakuan. Bukan pendaftaran atas bidang tanah, namun *unit* wilayah tanah ulayat. Dengan target capaian ini diharapkan daerah-daerah dengan adanya keberadaan tanah adat yang cukup lekat tidak lagi ragu untuk menargetkan tanah adat kedalam capaian pelaksanaan PTSL.

## Referensi

- Bartels, D 2017, *Di bawah naungan Gunung Nunusaku: Muslim-Kristen hidup berdampingan di Maluku Tengah, Jilid II: Sejarah*; Kepustakaan Populer Gramedia.
- Beckmann, FvB dan Beckmann, KvB 1994, 'Property, politics, and conflict: ambon and minangkabau compared, *Law & Society Review*, vol. 28, No. 3.
- Laporan Kantor Wilayah BPN Provinsi Maluku, 2018)
- Wawancara dengan Kepala Kantor ATR/BPN Kota Ambon, 2 April 2019
- Wawancara dengan Latupati Hative Kecil, 30 Maret 2019).
- Wawancara dengan Thomas Tamtelahitu, Kepala Soa Perak sekaligus Saniri Negeri Soya. 1 April 2019.
- Wawancara dengan Zakarias Pakahila, Ketua Saniri Negeri Halong, 1 April 2019

## **TEMA V**

# **PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP**

# **KAJIAN PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KOTA BANDUNG**

*Rofiq Laksamana, Akur Nurasa, dan Dian Aries M*

## **Pendahuluan**

Tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan bagi masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu Negara. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada sarana produksi, sosial, politik, budaya, tetapi juga menyangkut nilai dan bermakna religius.

Untuk melindungi hak hak kepemilikan tanah oleh pemerintah dilakukan sistem pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum, memberi perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan serta terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pendaftaran tanah di Indonesia diupayakan sejak belakunya PP No 10 tahun 1961, namun pada kenyataannya selama lebih dari 35 tahun belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan, sehingga PP tersebut disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pada saat itu obyek pendaftaran tanah yang sudah didaftar diperkirakan sejumlah 16,3 juta bidang dari perkiraan total 55 juta bidang tanah di luar kehutanan, kemudian mengalami peningkatan menjadi 26,0 juta bidang pada tahun 2002 selama tujuh tahun dan terus naik menjadi 29,2 juta bidang pada tahun 2005 selama tiga tahun. Pada kenyataannya sejak berlaku PP No. 24 Tahun 1997 sampai dengan tahun 2016 belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dari 126 juta bidang tanah baru terdaftar 46 juta, ini berarti ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar.

Beragam Program/Proyek pendaftaran tanah telah diupayakan pemerintah untuk percepatan pendaftaran tanah tetap dilakukan pemerintah. Disamping pelaksanaan pendaftaran tanah sporadik yang terus berjalan. Percepatan pendaftaran tanah seperti Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), Land Management and Policy Development Program (LMPDP) atau proyek Ajudikasi, Larasita dan Program Nasional Agraria (PRONA), belum juga mencapai target pendaftaran tanah yang diharapkan.

Pada tahun 2017 Presiden mencanangkan untuk memulai program PTSL untuk mendaftarkan sebanyak 126 juta bidang tanah keseluruhan pada tahun 2025. Program tersebut dijabarkan dalam target bertahap mulai 5 juta bidang pada tahun 2017; pada tahun 2018 7 juta bidang; pada tahun 2019 ditargetkan sebanyak 9 juta bidang dan pada 2020 sampai dengan tahun 2025 setiap tahunnya ditargetkan 10 juta bidang tanah.

Dalam pelaksanaannya Kementerian ATR/BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumberdaya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas,

adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN, secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Semua ini untuk memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Beberapa permasalahan penelitian yang menarik untuk digali lebih lanjut mengenai kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yaitu: 1) hambatan pelaksanaan PTSL di Kota Bandung; 2) kemungkinan potensi sengketa dalam pelaksanaan PTSL dengan membandingkan PP No. 24 Tahun 1997 dengan Permen ATR/ BPN tentang PTSL; 3) Dampak PTSL terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Oleh sebab itu penting untuk 1) menganalisis faktor-faktor hambatan pelaksanaan PTSL di Kota Bandung; 2) menganalisis potensi sengketa dalam pelaksanaan PTSL dengan membandingkan PP No. 24 Tahun 1997 dengan Permen ATR/BPN tentang PTSL; 3) menganalisis dampak PTSL terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat peserta PTSL.

### **Strategi Percepatan PTSL di Kota Bandung**

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, namun juga mempunyai manfaat secara ekonomis dan sosial, karena pendaftaran tanah akan memberikan akses yang lebih baik terhadap nilai tanah, naiknya investasi, naiknya pendapatan juga mudahnya pada lembaga kredit formal (Feder dan Nishio 1999, 25).

Pendaftaran tanah berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya (Chadidjah Dalimunthe 2000, 132). Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti hak bagi pemilik yang terdaftar.

Pendaftaran tanah hanya suatu cara untuk mencapai tujuan, dan bukanlah ia sebagai tujuan itu sendiri. Banyak waktu, tenaga, biaya dan usaha telah dikorbankan, tetapi akan hanya sia-sia apabila ada kebenaran fakta yang sederhana dilupakan. (Simpson dalam Feder dan Nishio, 1999: 25). Peringatan Simpson tersebut tidak terkecuali pada pelaksanaan PTSL tentunya. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/KBPN No 12 Tahun 2017). Dengan obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya. Juga

meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL (Pasal 3 Permen ATR/ Ka BPN No. 12 Tahun 2017).

Pelaksanaan Program PTSL di Kantor Pertanahan Kota Bandung ditetapkan berlokasi di seluruh wilayah yaitu meliputi 30 kecamatan yang mencakup 151 kelurahan dengan perkiraan jumlah bidang tanah 93.000 (sembilan puluh tiga ribu) bidang tanah. Ternyata dalam pelaksanaannya melebihi target yang telah ditetapkan yaitu sekitar 140 ribu bidang.

Di samping keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Bandung menciptakan dampak positif bagi sosial ekonomi masyarakat, diantaranya penggunaan setipikat hak atas tanah sebagai agunan pinjaman di bank. Di sisi lain masih terdapat hambatan-hambatan dan potensi sengketa dalam pelaksanaan PTSL.

Tujuan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Disusun Petunjuk Teknis Internal dengan tujuan untuk memberikan penyamaan persepsi kepada seluruh Petugas yang terkait dalam semua tahapan dan produk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Untuk mensikapi kurangnya Sumberdaya Manusia dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bandung diambil langkah dengan: Penambahan Petugas sebagai pendamping satgas puldadis maupun fisik, yaitu antara lain:

- Penambahan petugas pengumpul data fisik dari mahasiswa dan SMK pengukuran sebanyak 60 tim;
- Pendampingan petugas yuridis dengan bantuan dari desa/kelurahan setempat ialah oleh ketua RT/RW dan unsur kelurahan setempat.

Informasi adanya pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bandung selain dilakukan melalui penyuluhan langsung di tempat, ditempuh pula dengan melakukan pengumuman di koran media massa. Selain melalui media massa, sosialisai dilakukan dengan kerja sama dengan Pemerintah Daerah dengan dikeluarkan Surat Edaran dari Walikota Bandung yang dimaksudkan untuk menunjang pelaksanaan PTSL yaitu:

- 1) Pembentukan kelompok kerja dengan mekanisme pengumpulan data yuridis dilapangan secara bersamaan dengan pengumpulan data fisik;
- 2) Pengolahan data fisik dan data yuridis oleh data center, yang berkedudukan di kantor pertanahan kota bandung;
- 3) Monitoring dan evaluasi kegiatan secara online oleh administratur kkp dari pejabat pengawas;

Dalam kaitannya dengan PPh dan BPHTB terutang dalam pelaksanaan PTSL menurut filosofi *tax amnesty* perlu diadopsi dalam proses PTSL dengan membebaskan BPHTB dan PPh untuk proses pendaftaran tanah pertama kali dari pajak atas tanah seperti PPh dan BPHTB, hal tersebut akan mempercepat *collecting data* dan Pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa data tanah bersertipikat yang lengkap sebagai sumber pengenaan obyek pajak dikemudian hari.

Memberikan fasilitas “zero tax” dengan pajak nol persen khusus untuk pendaftaran tanah pertama kali karena pada umumnya peserta pendaftaran tanah pertama kali adalah masyarakat yang kurang mampu, hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri ATR/Ka. BPN No. 261/kep-7.1/xi tentang sertifikasi hak atas tanah untuk masyarakat yang memiliki kartu keluarga sejahtera. Sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan kemudahan dalam pelayanan sertifikasi hak atas tanah untuk pertama kali memberi kemudahan dalam biaya pengukuran, transportasi, akomodasi, konsumsi dan biaya pemeriksaan tanah (panitia a) yang dibebankan pada daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA), sedangkan untuk BPHTB diminta kepada pemerintah daerah untuk dibebaskan. Selanjutnya dimungkinkan pembiayaan pelaksanaan PTSL ini dapat bersumber dari APBN, APBD, sertifikat massal swadaya dan *corporate social responsibility* (CSR) BUMN, BUMD dan swasta, diperkuat dengan keputusan bersama Menteri ATR/Ka. BPN, Mendagri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 25/skb/v/2017, no. 590-3167a tahun 2017, no. 34 tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Mekanisme ini dapat dilakukan dengan cara: *Pertama*, merevisi Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri dengan mengikut sertakan Kementerian Keuangan dalam hal pembebasan PPh; *Kedua*, merevisi klausul PPh dan BPHTB terutang dengan pembebasan PPh dan BPHTB Nol Persen; *Ketiga*, SKB ini ditindak lanjuti oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur, dengan ketentuan apabila aturan mengenai BPHTB belum diatur dalam atau merevisi jika sudah diatur Peraturan Daerah Perda sebelumnya.

Mekanisme ini dapat diwujudkan apabila ada keikhlasan dan *politik will* dari Pemerintah bahwa pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia itu penting dan mempercepat program PTSL sebagai agenda prioritas. Secara bertahap pendaftaran tanah desa lengkap akan terwujud dan ini menjadi embrio terwujudnya peta bidang di masing-masing lokasi dan pada tahap selanjutnya akan terwujud *one map policy*. Beberapa Lembaga ataupun Instansi Pemerintah yang lain juga akan mendapatkan manfaat yang sangat besar terkait dengan rencana detail tata ruang, pengumpulam perpajakan, peta sosial/politik dan lain-lain.

## **Rekomendasi**

Upaya menarik minat masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi mendaftarkan tanah mereka perlu digalakkan dengan berbagai cara, karena akan memberikan kemudahan dalam percepatan pendaftaran tanah, secara tidak langsung mendorong pertumbuhan ekonomi, meminimalisir sengketa dan akan memberikan jaminan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pemegang hak. Melalui PTSL mendorong semakin banyak hak atas tanah, dan apabila tanah telah terdaftar tanah sebagai kapital atau modal dasar pada gilirannya akan meningkatkan geliat kegiatan ekonomi secara lebih luas. Upaya menutup ketidak sanggupan masyarakat dari aspek pembiayaan, pelaksanaan PTSL ini dapat bersumber dari APBN, APBD, dan *Corporate Social Responsibility* (CSR) BUMN, BUMD dan korporasi swasta.

## Referensi

- Darmawan, DA 2017, 'Identifikasi masalah dan catatan kritis: Pengalaman pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo, *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Respon Solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)*.
- Feder, G dan Akihiko, N 1999, 'The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives'. *Land Use Policy*. vol. 15, No. 1, hlm 25-43.
- Ratmono 2007, Pelibatan masyarakat dan *stakeholder* terkait dalam percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)*.
- Wahyuni 2017, Konsep berbagi peta untuk peningkatan peran desa dalam penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah, *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)*.
- Wahyono, EB 2017, 'Pemikiran pengembangan SKKNI-IG untuk surveyor kadastral', *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)*.
- Zevenbergen, J 2011, 'A Pro-Poor Land Recordation System: Towards A Design'. Enschede.

**PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP:  
SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PELAKSANAANNYA  
DI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN  
PROVINSI LAMPUNG**

*Eko Budi Wahyono dan Yendi Sufyandi*

**Ringkasan Eksekutif**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mempunyai “road map” pengelolaan pertanahan pada tahun 2025 semua bidang tanah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah terdaftar. Sampai dengan tahun 2016 baru 46 juta bidang tanah di luar kawasan hutan yang telah teregistrasi dan tersertifikasi. Kurang lebih baru 36,51 % dari perkiraan jumlah total bidang tanah 126 juta bidang tanah yang telah teregistrasi dan tersertifikasi. Maka salah satu program strategis untuk mencapainya adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL yang dimulai pada tahun 2017 dengan target 5 juta bidang, tahun 2018 dengan target 7 juta bidang, tahun 2019 dengan target 9 juta bidang dan tahun 2020 dengan target 10 juta bidang.

Untuk mendukung pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan regulasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan. Peraturan Menteri ini mengalami perubahan beberapa kali. Terakhir, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada tahun 2018, disempurnakan menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Untuk koordinasi dengan institusi lain, dalam rangka percepatan PTSL, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Meskipun demikian pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia telah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Ternyata dari peraturan menteri mengenai PTSL yang dikeluarkan ada beberapa yang tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 beserta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Ketidak sinkronan ini menimbulkan potensi terjadinya mal administrasi proses pendaftaran tanah dalam program strategis Kementerian ATR/BPN.

Evaluasi kinerja Pelaksanaan PTSL tahun 2017 dapat dilihat dari *Man, Machine, Material, Method dan Money*. Untuk mendapatkan hasil suatu proses pendaftaran tanah yang sempurna,

tetapi terdapat keterbatasan dalam: *Man, Machine, Material, Method*, dan *Money*. Maka ada faktor – faktor yang harus harus dikorbankan karena tidak mungkin mendapatkan hasil yang murah dan cepat tetapi memiliki ketelitian tinggi. Perlu ada peninjauan terhadap 5 faktor tersebut untuk mencapai tujuan pendaftaran tanah dengan skala prioritas yang ingin dicapai.

## **Pendahuluan**

Informasi jumlah bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai saat ini belum diperoleh data yang pasti. Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam sambutannya saat membuka Rapat Kerja Nasional Kementerian ATR/BPN pada tanggal 10 Januari 2018, bahwa sampai dengan tahun 2016 baru 46 juta bidang tanah di luar kawasan hutan yang telah teregistrasi dan tersertifikasi. Baru 36,51 % dari perkiraan Jumlah total bidang tanah 126 juta bidang tanah yang ada. Diharapkan sampai tahun 2025 dapat mengerjakan registrasi dan sertifikasi bidang tanah sebesar 80 juta bidang terselesaikan. Untuk mempercepat proses ini, percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjadi program yang sangat penting. PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali sekaligus merupakan kegiatan inventarisasi dan pembenahan data pertanahan. Data spasial dan informasi pertanahan mengenai bidang tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi modal dasar dalam pembangunan berkelanjutan. Program strategis Kementerian ATR/BPN salah satunya adalah PTSL dengan volume dan target penyelesaiannya mulai tahun 2017 sampai dengan tahun 2020 selalu meningkat. Padahal, dalam Pelaksanaan PTSL terdapat permasalahan-permasalahan. Permasalahan PTSL antara lain bersumber dari regulasi baik karena ketidak sinkronan antar regulasi maupun operasionalisasinya, keterlibatan masyarakat dan institusi di luar Kementerian ATR/BPN tidak optimal serta sumber daya *Man, Machine, Material, Method* dan *Money* Kementerian ATR/BPN terbatas. Maka perlu suatu strategi khusus untuk dapat menyelesaikan target PTSL pada tahun tahun berikutnya.

## **Sinkronisasi Peraturan Perundang–Undangan dalam Pelaksanaan PTSL Wilayah Kerja Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Provinsi Lampung**

Peraturan perundang – undangan yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sudah ada dan cukup, tetapi dalam implementasinya memerlukan kondisi yang ideal. Berdasarkan peraturan perundangan yang ada memerlukan durasi waktu penyelesaian pendaftaran tanah pertama kali yang lama. Dengan dikeluarkannya regulasi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Kementerian ATR/BPN memiliki tujuan agar pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilaksanakan lebih simple dan cepat. Regulasi setingkat menteri ini ternyata terdapat ketidak sinkronan dengan peraturan atau regulasi tentang pendaftaran tanah yang lebih tinggi yaitu setingkat Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Regulasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jika ditinjau dari aspek tatalaksana pendaftaran tanah terdapat aturan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang tidak sinkron dengan peraturan yang

lebih tinggi yaitu: a). Pejabat yang memiliki kewenangan dalam penetapan batas bidang tanah b). Lama waktu pengumuman untuk kepentingan publikasi. Simplikasi data yuridis dalam peraturan menteri tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap juga berpotensi untuk digugat jika terjadi sengketa pertanahan dan akan mengalami kekalahan dalam persidangan. Ketidak sinkronan dengan peraturan yang lebih tinggi sebaiknya dalam peraturan menteri tersebut di tinjau ulang.

### **Dukungan Faktor Eksternal: Kebijakan dan Peran Pemerintah Serta Masyarakat dalam Pelaksanaan PTSL**

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah tidak bisa dilakukan secara mandiri oleh Jajaran Kementerian ATR/BPN mulai tingkat Pusat, Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan. Dukungan Eksternal diluar kelembagaan Kementerian ATR/BPN sangat diperlukan dan Kementerian ATR/BPN harus dapat menginisiasi kerja sama dengan institusi lain. Baik institusi penegak hukum maupun institusi pemerintah lainnya. Serta mendorong implementasi SKB Tiga Menteri untuk ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati/Walikota. Khususnya keterlibatan pemerintah daerah dalam rangka penyiapan pelaksanaan PTSL pada T-1, sangat diperlukan. Pemerintah Daerah mulai tingkat Bupati/Walikota, Camat, Lurah/Kepala Desa sampai dengan tingkat RT dapat secara optimal mendukung pelaksanaan PTSL. Berdasarkan pengamatan dan wawancara di lokasi PTSL yang menjadi obyek penelitian belum dilaksanakan secara maksimal. Sosialisasi PTSL harus gencar dilaksanakan secara terus menerus dan massif, sehingga masyarakat mengetahui program PTSL. Hal ini untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengikuti program PTSL dan harus ada unsur paksaan untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya.

### **Analisis *Man, Machine, Material, Money, Method* (5M) dalam Pelaksanaan PTSL Wilayah Kerja Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Provinsi Lampung**

Sumber daya *Man, Machine, Material* dan *Money* dilingkungan Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Propinsi Lampung sebelum adanya program PTSL dan awal dimulai program PTSL sampai saat ini tetap bahkan *Method* penyelesaian cenderung tetap belum ada inovasi. Sedangkan target PTSL meningkat tajam puluhan kali lipat dari target semula. Maka untuk itu berdasarkan analisis *Man, Machine, Material, Money, Method* (5M) sebagai berikut :

- a. Keberadaan jumlah sumber daya manusia sebagai satgas fisik tidak mempengaruhi kinerja asal terdapat dukungan *machine* dan *material* yang lengkap dan canggih.
- b. Peran pihak III sebagai satgas fisik dapat mendukung percepatan pelaksanaan pengukuran, karena ditinjau dari kualitas *Man* dan *Machine* lebih lengkap dan mumpuni.
- c. Kelengkapan *Machine* atau Instrumen/alat ukur dan komputer akan memperlancar dan mempercepat pengumpulan data fisik dan proses pemetaan serta bekerja menjadi lebih efektif dan efisien.

- d. Keberadaan Material yang berupa peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran di seluruh wilayah kerja kantor pertanahan mutlak diperlukan, jika tidak memiliki akan memperlambat pekerjaan.
- e. Sumber pembiayaan samapai saat ini masih mengandalkan APBN, harusnya bisa dilakukan secara swadaya, APBD, CSR. Ini belum dilakukan secara maksimal dan belum ada terobosan.
- f. Metode untuk percepatan Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap dengan menggunakan pola Partisipatif harus memperhatikan kondisi sosial masyarakat setempat dan mendapatkan dukungan politik maupun anggaran yang memadai untuk wilayah/daerah setempat.

### Rekomendasi

1. Kegiatan Penyuluhan dan Pembentukan Kelompok Masyarakat sebaiknya dilakukan sebelum tahun pelaksanaan PTSL berlangsung, sehingga masyarakat dapat lebih siap.
2. Pencangan pemasangan tanda batas menjadi program nasional dan menjadi gerakan yang massif. Serta menjadi kewajiban bagi masyarakat untuk menghadiri dalam proses pemasangan serta penetapan tanda batas baik bidang tanahnya maupun bidang tanah yang bersebelahan.
3. Jika pelaksanaan Pengukuran Dan Pemetaan bidang tanah dilaksanakan oleh PIHAK III (Perusahaan Swasta Berbadan Hukum) maka kontrol kualitas SDM pelaksana dan alat yang digunakan harus lebih ditingkatkan. Jangan Sampai apa yang disampaikan dalam proposal penawaran tidak sama dengan saat pelaksanaan pengukuran dan pemetaan.
4. Perlu merevisi komposisi panitia Adjudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, karena jumlah/volume yang besar sedangkan jumlah SDM Kantor Pertanahan terbatas maka keterlibatan masyarakat dan aparat pemerintah desa dalam pemeriksaan tanah diperbesar.

### Referensi

- Deputi Bidang Informasi Pertanahan 2003, *Land Development Policy And Development Program*, Workshop Persiapan Pelaksanaan LMPDP, 9–11 Desember 2003, UGM, Yogyakarta.
- Harsono, B 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Dambatan, Edisi Revisi 2005 (Cetakan kesepuluh), Jakarta.
- Simpson, R 1976, *Land law and regristation*, Cambride University Press, Cambride, London. UK.
- United Nation, 1996, *Land Administration Guidelines, With Special Reference to Countries in Transition*, New York and Geneva.

## **TEMA VI**

# **KADASTER UNTUK BERBAGAI TUJUAN**

**MULTIPURPOSE CADASTRE:  
PETA TEMATIK BIDANG TANAH DAN COMMUNITY INTEREST  
(STUDI DI KABUPATEN GROBOGAN, PROVINSI JAWA TENGAH)**

*Aristiono Nugroho, Asih Retno Dewi, dan Sukmo Pinuji*

**Pendahuluan**

PTBT (Peta Tematik Bidang Tanah) dapat digunakan sebagai peta kerja berbasis bidang dalam pelaksanaan PTSL. Walaupun sesungguhnya PTBT dikerjakan sebagai bagian dari upaya pemenuhan *community interest*, dalam bingkai *multipurpose cadastre*. Bila pembuatan dan pemanfaatan PTBT diserahkan sepenuhnya kepada kantor pertanahan, maka sumberdaya manusia dan dana yang tersedia tidak memadai. Oleh karena itu, dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT dibutuhkan partisipasi segenap *stakeholders*, yaitu: kantor pertanahan, pemerintah kabupaten, pemerintah desa/kelurahan, pihak ketiga (swasta), dan masyarakat.

**Cara Mengatasi Masalah**

Untuk menggalang partisipasi segenap *stakeholders*, yaitu: kantor pertanahan, pemerintah kabupaten, pemerintah desa/kelurahan, pihak ketiga (swasta), dan masyarakat dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT, maka harus ada:

- a. upaya merumuskan formula kontribusi dan partisipasi *stakeholders*,
- b. upaya mempromosikan multi manfaat PTBT; dan
- c. upaya kantor pertanahan yang lebih nyata.

**Urgensi Cara Terpilih**

Untuk mengatasi masalah dirumuskan cara mengatasi yang memiliki urgensi, sebagai berikut:

- a. Formula kontribusi dan partisipasi *stakeholders* merupakan skema pembagian peran dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT, agar tidak terjadi *overlapping* yang dapat menimbulkan konflik;
- b. Multi manfaat PTBT merupakan daya tarik, agar segenap *stakeholders* berkenan memberi kontribusi serta berpartisipasi dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT;
- c. Upaya kantor pertanahan yang lebih real atau nyata (misal: optimalisasi pemanfaatan PTBT) merupakan unsur penting penggalangan kontribusi dan partisipasi *stakeholders*, agar segenap *stakeholders* merasakan dan mengetahui kedekatan PTBT dengan dinamika kehidupannya sehari-hari.

## **Urgensi Masalah**

Pelaksanaan PTSL memerlukan dukungan dari banyak pihak, termasuk kebijakan dan strategi tepat guna kantor pertanahan, yang antara lain berupa inisiasi pembuatan dan pemanfaatan PTBT kepada pemerintah kabupaten, pemerintah desa/kelurahan, dan pihak ketiga (swasta). PTBT akan dibuat oleh pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat atas dukungan dari pemerintah kabupaten, serta pendampingan oleh pihak ketiga (swasta), dan supervisi oleh kantor pertanahan. Sementara itu, PTBT dapat dimanfaatkan oleh kantor pertanahan, pemerintah kabupaten, dan pemerintah desa/kelurahan.

## **Akar Masalah**

Pembuatan dan pemanfaatan PTBT sangat membutuhkan kontribusi dan partisipasi *stakeholders*, sehingga kantor pertanahan wajib menggalangnya. Sementara itu, diketahui bahwa:

- a. Rencana atau skenario pembuatan dan pemanfaatan PTBT, merupakan prasyarat bagi kesediaan *stakeholders* dalam berpartisipasi, sehingga perlu disusun oleh pihak yang ingin mendorong pembuatan dan pemanfaatan PTBT;
- b. Kemampuan pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat dalam membuat dan memberdayakan PTBT merupakan prasyarat bagi keberhasilan kegiatan ini, sehingga dibutuhkan kesediaan dari *stakeholders* untuk memberdayakan pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat.

## **Implikasi Penyelesaian Akar Masalah**

Kesediaan mengenali akar masalah, memberi kemampuan penyelesaian, sehingga memberi implikasi yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penetapan skenario pembuatan dan pemanfaatan PTBT dapat memberi kejelasan pada segenap *stakeholders* tentang rentang waktu serta tahapan pembuatan dan pemanfaatan PTBT.
- b. Optimalisasi pemanfaatan PTBT mampu mempersuasi dan mendorong segenap *stakeholders*, agar berkontribusi dan berpartisipasi dalam pemanfaatan PTBT.

## **Pilihan Kebijakan**

Pelaksanaan PTSL saat ini terkendala oleh sumberdaya manusia yang terbatas, yang hanya tersedia di kantor pertanahan. Selain itu, pelaksanaan PTSL juga terkendala oleh dana yang terbatas, yang hanya mengandalkan dana APBN yang ada di kantor pertanahan. Kendala lainnya adalah ketersediaan peta kerja, yang membutuhkan anggaran relatif besar untuk pengadaannya.

## **Pilihan Kebijakan Alternatif**

Oleh karena berbagai kendala pelaksanaan PTSL, maka dibutuhkan kebijakan alternatif yang mampu mengatasi sumberdaya manusia yang terbatas (yang hanya tersedia di kantor

pertanahan), dan dana yang terbatas (yang hanya mengandalkan dana APBN yang ada di kantor pertanahan). Kebijakan alternatif yang ditawarkan adalah pelibatan pemerintah kabupaten, pemerintah desa/kelurahan, dan pihak ketiga (swasta) dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT.

## Rekomendasi Kebijakan

### Kebijakan Terpilih

Untuk dapat menghasilkan PTBT yang akan digunakan sebagai peta kerja dalam pelaksanaan PTSL, maka kantor pertanahan melakukan upaya, sebagai berikut:

- a. Formula kontribusi serta partisipasi *stakeholders* dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT ditetapkan melalui pembagian peran, sesuai dengan kompetensi, kemampuan, dan kewenangan masing-masing pihak, sebagai berikut:
  - (1) Pemerintah kabupaten berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pendorong pembuatan PTBT, serta pengguna dan pendorong pemanfaatan PTBT.
  - (2) Kantor pertanahan berkontribusi dan berpartisipasi sebagai inisiator dan supervisor dalam pembuatan PTBT, serta pengguna PTBT dan pendorong pemanfaatan PTBT.
  - (3) Pemerintah kelurahan/desa di seluruh wilayah kabupaten berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pelaksana pembuatan PTBT, dan pengguna PTBT.
  - (4) Pihak swasta berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pendukung pembuatan dan pemanfaatan PTBT, dengan menyediakan dukungan teknis berupa pelatihan dan pendampingan serta penyediaan teknologinya.
- b. Penetapan skenario pembuatan dan pemanfaatan PTBT, yang terdiri dari:
  - (1) Pembuatan Peta Dasar Berbasis Desa/Kelurahan, pada tahun 2014;
  - (2) Pembuatan Peta Desa Berbasis Bidang Tanah, pada tahun 2015-2017;
  - (3) Pembuatan Peta Tematik Bidang Tanah, pada tahun 2016-2020;
  - (4) Pembuatan WebGIS, pada tahun 2017-2020.
- c. Optimalisasi pemanfaatan PTBT, yang terdiri dari:
  - (1) membangun komunikasi dengan *stakeholders*, yang meliputi upaya komunikasi dengan Pemerintah Kabupaten Grobogan, dan Pemerintah Desa/Kelurahan di seluruh wilayah Kabupaten Grobogan.
  - (2) mempromosikan PTBT, yang meliputi promosi SDSS (*Spatial Decision Support System*), SBDM (*Spatial Based Decision Making*), keunggulan PTBT, dan *updating* PTBT.
  - (3) memberdayakan *stakeholders*, yang meliputi *lobbying*, penyuluhan, dan pelatihan, serta pendampingan pemanfaatan PTBT.

### Implikasi Kebijakan Terpilih

Kebijakan terpilih yang telah ditetapkan dapat memberi implikasi yang bermanfaat bagi kantor pertanahan dan segenap *stakeholders*, antara lain sebagai berikut:

- a. Formula kontribusi dan partisipasi stakeholders, mampu memberi implikasi berupa kejelasan pembagian peran antar stakeholders dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT.
- b. Penetapan skenario pembuatan dan pemanfaatan PTBT, mampu memberi kejelasan pada segenap stakeholders tentang rentang waktu serta tahapan pembuatan dan pemanfaatan PTBT.
- c. Optimalisasi pemanfaatan PTBT, mampu mempersuasi dan mendorong segenap stakeholders, agar berkontribusi dan berpartisipasi dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT.

## STUDI PENGEMBANGAN KADASTER MULTIGUNA DI KOTA SURAKARTA

*Tanjung Nugroho, Sunarto, dan M. Irfan Yudistira*

### **Ringkasan Eksekutif**

Sampai dengan awal tahun 2017, program pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) baru mencapai sekitar 46 juta bidang tanah, masih jauh dari garapan total nasional sebanyak 126 juta bidang. Dari sejumlah 46 juta bidang yang diukur tersebut, hanya sekitar 20 juta bidang tanah yang berhasil dipetakan, dan terkoneksi dengan sistem KKP. Selebihnya mempunyai masalah *overlap/gap*, dan *misplace* yang serius, sehingga peta KKP di banyak daerah tidak bisa berperan sebagai data spasial dalam membangun sistem informasi pertanahan yang baik, tidak bisa pula diandalkan sebagai salah satu infrastruktur dasar yang diandalkan dalam pembangunan. Walau pun kondisinya demikian, dengan penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dimulai sejak awal tahun 2017 dengan melakukan pendaftaran ‘desa demi desa’ dan mengukur semua bidang tanah yang ada, maka informasi spasial dan tekstual bidang-bidang tanah diharapkan akan lengkap dan memperbaiki data kadaster.

Dalam memperoleh informasi yang lebih lengkap untuk kegiatan perencanaan ruang wilayah yang bersifat detil, Kementerian ATR/BPN juga telah membuat peta-peta tematik berbasis bidang tanah. Peta-peta tersebut diharapkan pula bisa digunakan dalam ranah pelayanan publik dan pembangunan wilayah yang lebih luas. Kelengkapan data kadaster yang berupa data spasial bidang tanah dan data atribut/tematiknya akan sangat berperan dalam mewujudkan keandalan pelayanan pertanahan pada khususnya, dan bisa dikembangkan untuk keperluan pelayanan publik yang lain, baik yang bersifat fisik maupun sosial.

Sebagai salah satu infrastruktur dasar pembangunan, negara-negara maju dan beberapa negara berkembang telah memanfaatkan peta-peta kadastral sebagai bahan/informasi bagi perencanaan wilayahnya, baik untuk perencanaan pembangunan daerah urban maupun untuk pengembangan daerah rural. Dengan peta-peta tematik kadastral skala besar yang menyajikan bidang-bidang tanah kepemilikan/penguasaan dan penggunaan serta pemanfaatannya, maka perencanaan pembangunan wilayah dapat dilakukan dengan sangat detail. Informasi yang terkandung dalam peta-peta tematik kadastral juga sangat diperlukan dalam pekerjaan perencanaan itu. Apabila suatu ketika pihak otoritas berkehendak mengatur ruang untuk suatu kemaslahatan, maka dapat direncanakan segala sesuatunya untuk dipersiapkan secara dini, sehingga program pengaturan ruang tersebut akan berjalan efektif dan efisien.

Di masa mendatang, data kadaster perlu dikelola dan dikembangkan dalam suatu sistem yang mampu mendukung pelayanan informasi pertanahan untuk berbagai keperluan, tidak hanya untuk keperluan *legal cadastre* dan *fiscal cadastre* saja, melainkan kepada varian kepentingan yang lebih luas yang sifatnya *multipurpose* (multiguna). Para pemikir ‘Kadaster

2034' juga menyampaikan visi kadaster masa mendatang yang sifatnya multiguna, yang dapat diakses dan dimengerti, serta digunakan untuk kepentingan banyak pihak, baik yang bersifat institusi maupun individu. Dalam arti yang demikian, kadaster kolaborasi akan dibangun berdasarkan berbagai kesepakatan, dan masing-masing pihak akan bersinergi serta berbagi kewenangan dan tanggung jawab dalam mewujudkannya. Sifat *multipurpose* ini tentu akan ditopang oleh teknologi informasi yang telah tumbuh pesat dan diaplikasikan di segala bidang kehidupan.

## **Pendahuluan**

Dalam studi Bank Dunia oleh Doeble dalam Larsson (1991), dikemukakan bahwa tanah perkotaan mempunyai sumberdaya ekonomi dan sosial yang sangat berharga, dan tidak dapat dikelola dengan baik tanpa sistem yang memadai dalam pengukuran dan perekaman batas-batas tanah dan pendaftaran semua hak yang sesuai dengan hukum tanah. Atau dengan kata lain, tanpa sistem kadastral yang memadai, sumberdaya tanah tidak dapat dikelola dengan baik. Pada suatu ketika jika pengadaan tanah menjadi suatu hal yang meningkat kesulitannya dan memakan waktu dalam setiap proyek, kurangnya informasi kadastral menjadikan keadaan lebih kritis. Di negara/daerah yang tingkat urbanisasinya tinggi, diperkirakan sistem kadastralnya juga semakin melemah. Oleh sebab itu, pembangunan sistem kadaster sekarang dianggap sebagai bagian pembangunan infrastruktur dasar, seperti jaringan jalan, listrik, dan sebagainya. Sistem kadastral telah menjadi unsur penting yang sebenarnya dapat memperlancar semua bentuk-bentuk pembangunan lainnya.

Berikutnya Larsson mengutip pernyataan Simpson, bahwa pendaftaran tanah harus selalu dipelihara dengan baik dan selalu melihat ke depan. Sistem kadastral dan pendaftaran tanah merupakan sarana penting untuk memperkuat dan melayani kebutuhan administrasi dengan bermacam cara, di samping berkontribusi ke sistem-sistem pajak tanah yang komprehensif dan efisien, kependudukan, pengembangan kota, dan sebagainya. Merupakan hal yang mudah untuk melihat bagaimana informasi komprehensif direlasikan dengan satuan bidang tanah atau satuan lain yang sesuai (misal: blok), dan sangat berguna untuk administrasi berbagai sektor, termasuk membangun komunikasi yang diperlukan antara pemegang otoritas dan warga masyarakat. Di dalam bekerja, administrasi lokal dapat diperkuat dengan cara-cara tersebut, bahkan administrasi pusat dan regional/daerah yang terlibat dalam perencanaan pengembangan tanah/ruang, pembangunan dan manajemen, akan mendapat kemudahan-kemudahan dan keuntungan besar.

Merupakan praktik di banyak negara untuk membangun data/informasi spesifik untuk departemen/sektor yang spesifik pula, tanpa memperhatikan bahwa dalam kenyataannya departemen atau sektor lain berkepentingan pula terhadap data/informasi tersebut. Jika upaya gabungan dibangun untuk membuat sistem informasi multiguna yang melibatkan berbagai sektor dan masyarakat, maka sistem akan lebih produktif dan mengurangi duplikasi kegiatan. Dengan sistem kadaster dan pendaftaran tanah yang lebih komprehensif, masalah yang demikian sebagian besar akan dapat dikurangi. Setiap departemen dan sektor yang terlibat

dapat memberikan kontribusi informasi spesifiknya, dan masing-masing bertanggung jawab menjaga informasi mutakhir. Jika informasi dikomunikasikan antar sektor, maka duplikasi kegiatan secara radikal dapat dikurangi dan administrasi yang diselenggarakan menjadi lebih efektif, pemborosan pun dapat direduksi.

Perencanaan dan implementasi pembangunan sering mengalami keruwetan dan tertunda, yang disebabkan tidak adanya informasi spasial yang baik. Kurangnya peta dalam skala besar yang rinci akan berdampak pada perencanaan suatu proyek. Hasil kegiatan kadaster dan pendaftaran tanah yang sangat berguna untuk mendukung proyek adalah peta kadastral/peta pendaftaran yang dibuat dalam skala besar. Peta tersebut dalam bentuk digital dan dimasukkan berbagai ragam informasi, atau dengan cara tumpang susun (*overlay*) untuk menghasilkan informasi baru atau pun cara analisis lain secara keruangan yang sangat berguna bagi perencanaan pembangunan wilayah.

Berbagai daerah di Indonesia belakangan ini telah menyampaikan visi daerahnya terkait perkembangan teknologi informasi ini dengan beragam sebutan, seperti Kota Surakarta dan 23 Kota/Kabupaten lainnya mendeklarasikan diri sebagai *smart city*. Hal itu tentu tidak lepas dari sistem informasi daerah yang dirancang untuk melayani masyarakatnya. Berbagai kemudahan mengakses informasi dan pelayanan publik akan disediakan oleh otoritas daerah, dan konsep *data sharing* akan dikembangkan lebih luas. Dalam konsep kota cerdas ini, kadaster multiguna akan berpeluang besar turut membantu berbagai hal kegiatan masyarakat, terutama dalam mengelola sumberdaya yang ada dengan efisien, serta memudahkan mereka mengakses informasi, hingga untuk mengantisipasi kejadian yang tak terduga sebelumnya.

Pihak-pihak pemegang data spasial dan atributnya akan bertindak sebagai walidata, seperti antara lain: Kementerian ATR/BPN, Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, dan Kementerian Komunikasi dan Informasi. Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) berbasis bidang tanah yang akan segera terwujud dengan berakhirnya kegiatan PTSL yang direncanakan pada tahun 2025, akan menjadi peluang untuk membangun sebuah sistem informasi pertanahan yang handal di Indonesia. Sistem informasi yang berbasis bidang tanah ini potensial dikembangkan menjadi kadaster multiguna untuk melayani masyarakat luas, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kadaster multiguna ini merupakan suatu sistem yang didesain untuk merekam, menyimpan, dan menyajikan tidak hanya informasi kepemilikan/penguasaan tanah, penggunaan/pemanfaatan tanah, dan nilai tanah belaka, tetapi juga melibatkan informasi yang lebih luas yang secara fungsional dapat direlasikan dan sekaligus dapat direferensikan pada bidang tanah kepemilikan. Dalam arti yang demikian, pengertian 'multiguna' dapat dijelaskan tidak hanya menerima atau memakai data dan informasi dari beberapa pihak, tetapi akan melibatkan penyediaan layanan dan produk-produk untuk banyak keperluan dan untuk banyak pihak.

Pihak-pihak pemegang data spasial dan atributnya akan bertindak sebagai walidata, seperti BPN, Kantor Pelayanan Pajak, Dinas PU dan Tata Ruang, Kementerian Komunikasi dan Informasi. Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) berbasis bidang tanah yang akan segera terwujud dengan berakhirnya kegiatan PTSL yang direncanakan pada tahun 2025, akan menjadi

peluang untuk membangun sebuah sistem informasi pertanahan yang handal di Indonesia. Sistem informasi yang berbasis bidang tanah ini potensial dikembangkan menjadi kadaster multiguna untuk melayani masyarakat luas, baik di tingkat nasional maupun daerah.

### **Kebutuhan Informasi Data Spasial untuk Perencanaan Pembangunan dan Pelayanan Publik**

Hingga saat penelitian dilakukan tahun 2018, peta-peta kadastral yang dikelola oleh Kantor Pertanahan Kota Surakarta belum bisa dimanfaatkan untuk keperluan selain pelayanan pertanahan, di samping regulasi yang ada juga belum mengizinkan berbagi peta kadastral tersebut dengan instansi lain, baik instansi pemerintah maupun swasta. Selama penelitian ini dilaksanakan, beberapa instansi perangkat daerah telah memanfaatkan data spasial bidang tanah untuk pelayanan publik, yaitu Kantor Pelayanan Pajak untuk menarik Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Hanya saja peta kadaster untuk keperluan fiskal ini sangat berbeda dengan peta kadaster legal yang dimiliki Kantor Pertanahan. Keduanya sama-sama bisa disajikan di atas citra satelit resolusi tinggi (CSRT), tetapi terlihat bahwa peta kadaster fiskal kurang begitu *matching* dengan CSRT, dalam hal ini akurasi geometri peta kadaster fiskal kurang baik. Di samping kedua instansi, instansi perangkat daerah yang memanfaatkan CSRT sebagai informasi spasialnya antara lain: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), yang digunakan untuk berbagai keperluan perencanaan dan monitoring pembangunan daerah; Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang untuk menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota; Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) untuk mengplot titik-titik pelanggan air bersih dan jaringan pipa. Perusahaan Nasional seperti Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan PT. Telkom juga telah memanfaatkan CSRT untuk menginformasikan layanan pelanggan dengan mengplot posisi titik-titik pelanggan dan jaringan kabel di atas media tersebut.

Selain Kantor Pelayanan Pajak Daerah, instansi-instansi perangkat daerah di atas hanya menyajikan posisi titik-titik pelanggannya di atas CSRT tanpa informasi spasial bidang tanah kepemilikan. Sebuah pernyataan disampaikan oleh PDAM, bahwa sebenarnya PDAM sangat berkepentingan dengan data spasial bidang tanah untuk menyajikan data pelanggan secara keruangan. Satuan bidang tanah sebenarnya diacu oleh PDAM, sehingga pekerjaan perencanaan dan pengembangan serta monitoring akan mudah dilakukan. Peta kadaster skala besar dengan akurasi yang memadai dan pemetaan berbagai jaringan fasilitas kota, seperti jaringan kabel telekomunikasi dan jaringan kabel listrik bawah tanah juga diperlukan oleh PDAM. Informasi spasial ini akan sangat bermanfaat untuk merencanakan dan memasang pipa pelayanan air bersih PDAM. Acapkali walau pun telah melihat peta jaringan kabel yang ada, penggalian tanah yang dilakukan untuk memasang pipa air bersih ternyata di beberapa titik dijumpai banyak kabel instalasi. Hal ini karena kurang komplitnya data yang diperoleh. Alangkah bagusnya di masa mendatang informasi berbagai jaringan bawah tanah ini disajikan secara terintegrasi pada satu peta sehingga informasi dapat diperoleh secara komprehensif.

Kota Surakarta yang telah sangat maju membutuhkan peta kadastral skala besar beserta tematiknya yang menyajikan bidang-bidang tanah kepemilikan/penguasaan dan penggunaan

serta pemanfaatannya guna perencanaan pembangunan wilayah agar dapat dilakukan dengan sangat detail. Informasi yang terkandung dalam peta-peta tematik kadastral juga sangat diperlukan dalam pekerjaan perencanaan itu. Apabila pihak otoritas berkehendak mengatur ruang untuk suatu kemaslahatan, maka dapat direncanakan segala sesuatunya untuk dipersiapkan secara dini, sehingga program pengaturan ruang tersebut akan berjalan efektif dan efisien. Program ini tidak semata bersifat fisik belaka, tetapi program pembangunan sosial seperti pengentasan kemiskinan pun dapat diinformasikan dengan lebih mudah melalui informasi spasial ini.

### **Mencermati Peluang dan Kendala Rencana Pengembangan Kadaster Multiguna**

Kota Surakarta telah menyampaikan visi daerahnya terkait perkembangan teknologi informasi dengan mendeklarasikan diri sebagai *smart city*. Hal itu tentu tidak lepas dari sistem informasi daerah yang dirancang untuk melayani masyarakatnya. Berbagai kemudahan mengakses informasi dan pelayanan publik akan disediakan oleh otoritas daerah, dan konsep *data sharing* akan dikembangkan lebih luas. Dalam konsep kota cerdas ini, kadaster multiguna akan berpeluang besar turut membantu berbagai hal kegiatan masyarakat, terutama dalam mengelola sumberdaya yang ada dengan efisien, serta memudahkan mereka mengakses informasi, hingga untuk mengantisipasi kejadian yang tak terduga sebelumnya.

Berbicara peluang atau kemudahan dalam mengembangkan kadaster multiguna, Kota Surakarta tentu mempunyai kelebihan komparatif daripada daerah lain. Peta Kadaster Kota Surakarta ditargetkan selesai 100% tahun 2018 ini. Saat ini peta tersebut sedang digarap oleh Kantor Pertanahan, dari kondisi bidang-bidang tanah yang kurang akurat posisinya menjadi akurat. Tentu peta kadastral ini dipandang sebagai aset besar untuk membangun kadaster multiguna yang dapat melayani kota sebagaimana jargon *smart city* yang telah dideklarasikan. Demikian juga 7 (tujuh) macam peta tematik yang tersedia di Kantor Pertanahan akan sangat mendukung bagi program-program perencanaan kota. Selain itu, peluang untuk mengembangkan kadaster multiguna juga dapat ditangkap dari komputerisasi pelayanan publik yang telah diselenggarakan oleh instansi-instansi perangkat daerah, perusahaan daerah (BUMD), dan perusahaan nasional (BUMN). Sewaktu proposal penelitian ini disampaikan di Kantor Bappeda Kota Surakarta, antusiasme terlihat dari pihak Bappeda. Diskusi pun berkembang dengan sangat baik dan lancar, hingga akhirnya penelitian ini diijinkan. Bahkan seorang pejabat Bappeda menawarkan tim peneliti untuk melakukan audiensi dengan Walikota di waktu mendatang.

Hanya saja sewaktu penelitian dilakukan, sebagian data yang diperlukan belum bisa diperoleh karena terkait kewenangan yang diatur dalam peraturan yang berlaku. Seperti data kependudukan dan kesejahteraan keluarga (termasuk data kemiskinan) harus seijin dari Walikota dan otoritas pengentas kemiskinan. Sangat disayangkan memang, data kependudukan (terutama Nomor Induk Kependudukan) yang sangat diperlukan untuk menginformasikan berbagai keperluan, seperti penguasaan tanah, belum dapat diperoleh. Demikian pula data layanan pelanggan listrik dari PLN dan pelanggan telepon dari PT. Telkom

belum dapat diperoleh karena perijinannya harus sampai kepada Kementerian BUMN. Walau pun demikian, beberapa instansi seperti PDAM bersedia memberikan data pelanggan air bersih beserta informasi spasialnya. Data pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) beserta informasi spasial bidang tanah yang dipungut PBB juga dapat diperoleh, walau pun peta berbasis persil tersebut kurang akurat bentuk dan luasannya.

Menggunakan data yang diperoleh dari berbagai instansi di atas, purwarupa Kadaster Multiguna mencoba dibangun dengan perangkat *Local Area Network* (LAN) milik STPN. Penggunaan LAN ini hanya untuk mengujicoba sistem dan merupakan cara aman agar data tidak diakses pihak luar sebagaimana kalau menggunakan jaringan internet. Secara simulasi, sebuah server disiapkan untuk melayani perencanaan pembangunan dan beberapa pelayanan publik, seperti pelayanan pertanahan, air bersih PDAM, pelayanan PBB, dan lain-lain. Pada pertengahan Oktober 2018 ini, perangkat tersebut baru dipersiapkan. Ada pun berbagai data atribut bidang tanah yang diperoleh dari berbagai instansi di atas baru disusun atas *field-field* dalam tabulasi data. Diharapkan 2 bulan ke depan purwarupa Kadaster Multiguna ini dapat diuji oleh berbagai pihak pengguna. Pengujiannya mula-mula secara simulatif oleh internal STPN, dan akhirnya akan diuji dan dimintakan masukan kepada para pemangku kepentingan di Kota Surakarta.

### **Rekomendasi**

1. Hendaknya akurasi pengukuran bidang tanah tetap dijamin dalam pekerjaan pendaftaran tanah, termasuk PTSL, sehingga hasil ukuran bidang tanah dapat diandalkan dalam membangun Kadaster Multiguna dan dapat dijadikan acuan dalam menentukan nilai pajak tanah dan bea/pungutan lainnya.
2. Dalam memetakan bidang-bidang tanah, BPN harus mengacu pada referensi yang sama dengan *One Map Policy*, yaitu SRGI 2013. Demikian pula Peta Dasar yang digunakan harus bereferensi pada SRGI 2013. Hal ini untuk menjaga agar informasi spasial antar instansi bisa sinkron (tidak gap atau *overlap*). Demikian pula instansi-instansi yang lain harus secara konsisten mengacu pada SRGI 2013 dalam membuat peta.
3. Mengingat nilai potensial peta kadaster beserta atribut bidang-bidang tanahnya untuk keperluan perencanaan kota/daerah dan menunjang berbagai keperluan pelayanan publik, maka regulasi untuk saling berbagi data dan informasi spasial dan testual perlu dikembangkan. Termasuk dalam berbagi data/informasi ini, perlu diatur siapa yang bertindak sebagai walidata.

### **Referensi**

- Dale, PF and McLaughlin, JD 1988, *Land Information management: An introduction with special reference to cadastral problems in third world countries*, Clarendon Press, Oxford.
- Larsson, G 1991, *Land registration and cadastral systems: Tools for land information and management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.

- Muryamto, R 2003, 'Penyusunan Model Konsepsual Basisdata untuk Sistem Informasi Kadaster Multiguna' dalam *Forum Teknik* Vol. 27 No. 2 & 3: Desember 2003, Yogyakarta.
- von Braun, M 1993, 'The Use of GIS in Assessing Exposure and Remedial Alternatives at Superfund Sites', dalam *Environmental Modeling with GIS*, Oxford University Press. New York-Oxford.
- Waljiyanto 2000, *Sistem basis data: analisis dan pemodelan data*, J & J Learning, Yogyakarta.

## **TEMA VI**

# **NERACA PENATAAGUNAAN TANAH**

## **MANFAAT NERACA PENATAGUNAAN TANAH DALAM PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH**

*Slamet Muryono*

Neraca Penatagunaan Tanah (NPGT) adalah perimbangan antara ketersediaan tanah dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan Rencana Tata Ruang (RTRW). Penyusunan NPGT merupakan amanat Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah khususnya Pasal 23 ayat (3) dan Undang Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 33 ayat (2). Tujuan disusunnya NPGT adalah untuk memperoleh informasi ketersediaan dan kebutuhan mengenai penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan sebagaimana tertuang dalam RTRW. Manfaat NPGT adalah sebagai bahan masukan bagi perencanaan kegiatan dan pengendalian pembangunan secara makro, penyusunan/revisi RTRW, kebijakan dan pelaksanaan penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan RTRW, kebijakan dan penyusunan program penataan pertanahan, serta kebijakan pertanahan dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan dan koordinasi lintas sektoral (Direktorat PGT BPN, 2013, 2016, 2018).

Dalam penyusunan NPGT, dilakukan Analisa Penatagunaan Tanah. Ada 3 (tiga) analisa yang dilakukan yaitu 1. Analisa Perubahan Penggunaan Tanah, 2. Analisa Kesesuaian Penggunaan Tanah Terhadap RTRW, dan 3. Analisa Ketersediaan Tanah. Melalui Analisa Perubahan Penggunaan Tanah, dapat diketahui luas dan lokasi perubahan penggunaan tanah dalam kurun waktu tertentu. Langkah-langkah analisisnya dilakukan dengan ditumpangsusunkan Peta penggunaan Tanah Baru dan Peta Penggunaan Tanah Lama sehingga diperoleh Peta Perubahan.

Dari hasil ini dilakukan inventarisasi luas, jenis, dan letak perubahan penggunaan tanah pada kurun waktu tertentu. Hasilnya dituangkan dalam tabel Perubahan Penggunaan Tanah, Rekapitulasi Perubahan Penggunaan Tanah, dan Perkembangan Penggunaan Tanah. Dari peta perubahan penggunaan tanah selanjutnya dioverlaykan dengan peta RTRW sehingga diperoleh Peta Perubahan Penggunaan Tanah pada Fungsi Kawasan menurut RTRW.

Analisa Kesesuaian Tanah Terhadap RTRW dilakukan dengan menyusun matriks kesesuaian penggunaan tanah terhadap arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Dikatakan SESUAI apabila penggunaan tanah yang telah sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam dokumen dan peta RTRW. Contohnya kalau menurut peta penggunaan tanah adalah jenis penggunaan tanahnya sawah, maka dalam RTRW merupakan kawasan pertanian lahan basah. TIDAK SESUAI apabila penggunaan tanah tidak sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam dokumen dan peta RTRW. Misalnya penggunaan tanah untuk industri terletak pada fungsi kawasan pertanian lahan basah. Output dari analisa ini adalah tersedianya peta kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW hasil dari analisa superimposed antara peta penggunaan

tanah saat ini (*existing land use*) dengan peta RTRW berdasarkan matriks kesesuaian. Tahap selanjutnya adalah mendeskripsikan luas, letak dan tingkat kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW.

Analisa Ketersediaan Tanah terdiri dari 2 (dua) analisa yaitu analisa prioritas Ketersediaan Tanah dan Analisa Ketersediaan Tanah untuk Kegiatan atau Komoditas Tertentu. Pada prinsipnya analisa ketersediaan tanah mengacu pada penggunaan dan penguasaan tanah. Tanah-tanah yang belum digunakan secara intensif dan belum dikuasai dengan hak atas tanah (skala besar) dikategorikan sebagai tanah-tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan sesuai dengan RTRW. Sedangkan tanah-tanah yang telah digunakan secara intensif dan telah dikuasai dengan hak atas tanah (skala besar) masih dikategorikan tersedia dalam penyesuaian dan optimalisasi penggunaan tanah.

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan rencana letak dari berbagai macam penggunaan dan pemanfaatan tanah yang direncanakan dalam rangka memenuhi berbagai ragam keinginan dan kebutuhan dalam suatu wilayah. Dalam kenyataannya, untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat, banyak sekali jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah yang harus diakomodir di atas tanah. Tidaklah mungkin semua jenis penggunaan tanah itu bisa diakomodir dalam rencana tata ruang. Oleh karena itu rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diletakkan dalam rencana tata ruang hanya mencerminkan rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah yang benar-benar menjadi prioritas.

Penataan ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumberdaya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumberdaya. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan. Kenyataan yang terjadi akhir-akhir ini menegaskan salah satu isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang antara lain belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor (Suwitno Y. Imran dalam Jurnal *Dinamika Hukum* 2013, 457).

Menurut Mulyono Sadyohutomo (2016, 294-295), paling tidak ada 6 (enam) sumber penyimpangan terhadap Rencana Tata Ruang yaitu a. Rencana Tata Ruang yang tidak akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat saat ini. Hal ini akibat kelemahan dalam proses penyusunan rencana yang kurang melibatkan peran serta masyarakat, atau perencana tidak mampu menangkap aspirasi masyarakat, atau perencana tidak mampu melihat kecenderungan perkembangan kebutuhan tanah; b. Peruntukan Ruang tidak didukung tersedianya prasarana yang memadai, terutama jalan, listrik dan air bersih. Rencana Tata Ruang tidak segera diikuti pembangunan prasarana yang dibutuhkan sesuai rencana. Akibatnya masyarakat membangun sesuai dengan kondisi lokasi apa adanya yang cenderung menjadi tidak teratur; c. Kurangnya sosialisasi Rencana Tata Ruang sehingga masyarakat kurang mengetahui keberadaan dan pentingnya Rencana Tata Ruang; d. Kesadaran hukum masyarakat yang kurang terhadap hak dan kewajiban dalam memanfaatkan ruang termasuk masalah penegakan hukum yang lemah terhadap penyimpangan Rencana Tata Ruang; e. Kesulitan pembebasan tanah pada lokasi yang

sesuai, akibatnya pihak yang akan membangun mencari lokasi lain di luar peruntukan yang sesuai; f. Rencana Tata Ruang belum tersedia lengkap, sarana yang berfungsi sebagai alat pengendalian penggunaan tanah belum tersedia. Pada perkembangannya saat ini baru sedikit yang sudah tersedia rencana rinci, khususnya untuk kawasan strategis dan bagian wilayah perkotaan. Hal ini dikarenakan masalah waktu dan kebutuhan biaya yang besar untuk menyusun rencana rinci tersebut.

Penatagunaan Tanah lebih banyak diartikan sebagai penataan penggunaan tanah. Penggunaan Tanah merupakan kenyataan yang ada dari suatu wilayah yang menunjukkan bagaimana tingkat perkembangan suatu wilayah, pemerataan dan keberlanjutannya. Prinsip-prinsip mengenai rencana penggunaan tanah atau penatagunaan tanah dikemukakan oleh I Made Sandy (1977) dalam Waskito dan Hadi Arnowo (2017, 222-223) yang antara lain adalah bahwa pokok-pokok kebijakan penatagunaan tanah sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, adalah bahwa: pertama, Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan RTRW; kedua, kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh pemerintah; ketiga, pedoman, standar dan kriteria teknis dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing; keempat, penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya; kelima, pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat ditingkatkan pemanfaatannya; keenam, pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dan mencegah kerusakannya.

Menurut Sofi Puspasari dan Sutaryono (2017, 103) disebutkan bahwa lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang belum mencerminkan integrasi seutuhnya adalah perbedaan kewenangan pemerintah. Fungsi kewenangan pemerintah antara bidang agraria-pertanahan dan tata ruang menjadi pembeda mendasar dalam penggabungan kedua lembaga, sehingga keduanya sulit untuk disatukan. Penataan ruang merupakan urusan pemerintah yang telah didesentralisasi kepada pemerintah daerah, sedangkan urusan di bidang pertanahan masih merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk lembaga vertikal. Perbedaan fungsi kewenangan tersebut berpengaruh besar terhadap struktur organisasi yang terbentuk sehingga integrasi tidak bisa berjalan secara penuh. Hubungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan Pemerintah Daerah dalam fungsi penataan ruang terbatas dalam rangka pembinaan saja.

Menurut ketentuan yang berlaku saat ini, untuk me-review RTRW perlu validasi dari BIG menyangkut peta-petanya, dan validasi dari Kementerian ATR/BPN untuk substansinya. Oleh karena itu, untuk me-review RTRW membutuhkan waktu yang lama. Dalam penanganan RTRW, Dispertaru dibantu oleh Tim yang disebut Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD), yang Tim tersebut diketuai oleh Sekda, Sekretarisnya Ketua Bappeda, Sekretariatnya ada di Dispentaru, dan Anggotanya Para Kepala Dinas/Instansi/Kantor yang terkait dengan Penataan Ruang. Selama ini penanganan Tata Ruang melibatkan semua sektor terkait, tetapi pelaksanaannya adalah pihak ketiga. Penerapan Rencana Tata Ruang di lapangan ini tidak

mudah, kesulitannya terletak pada ketidaksesuaiannya antara Tata Ruang dengan kondisi nyata penggunaan tanah di lapangan. Untuk memonitor pelaksanaan dari pada RTRW ini, maka diperlukan kesesuaiannya dengan *existing land use* (penggunaan tanah saat ini). Kesesuaian antara RTRW dengan Penggunaan Tanah ini, analisisnya merupakan salah satu analisis NPGT.

Agar NPGT ini bermanfaat, terlebih mengikuti amanat sebagaimana tertuang dalam PP 16 Tahun 2004 maupun UU No.26 Tahun 2007, maka diperlukan beberapa terobosan antara lain adalah sebagai berikut:

1. NPGT dan RTRW perlu disusun oleh institusi yang sama sesuai dengan tugas dan fungsinya, sehingga apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap RTRW akan lebih mudah penanganannya. Dalam hal ini, institusi tersebut seyogyanya diamanatkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
2. Perlu adanya aturan yang tegas untuk mengalihkan kewenangan penanganan RTRW khususnya yang diserahkan kepada pemerintah daerah.

## **TEMA VIII**

# **PENATAAN DAN STATUS TANAH PASCA TAMBANG**

## PENATAAN PENGUASAAN TANAH PASCA TAMBANG

*Julius Sembiring (alm.)*

UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara memberikan pengertian pasca tambang sebagai berikut: “kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah pertambangan. Pengertian ini tidak mempersoalkan tentang ‘status’ tanah dan otoritas mana yang berwenang dalam menata penguasaan tanah pasca tambang.

Oleh karena itu terkait dengan status tanah dan otoritas yang berwenang pasca tambang, maka dikemukakan pengertian pasca tambang sebagai suatu kondisi pada areal pertambangan dimana: (1) kegiatan penambangan dihentikan karena cadangan barang tambang telah habis; (2) cadangan barang tambang masih ada namun kegiatan usaha penambangan dihentikan karena sudah tidak ekonomis jika dilanjutkan; (3) jangka waktu Izin Usaha telah berakhir meskipun cadangan barang tambang masih tersedia, ataupun sudah habis. Terkait dengan persoalan penguasaan tanah maka *Policy Brief* ini dimaksudkan pada kondisi point (3).

Dimaksudkan dengan ijin usaha (pertambangan) adalah dokumen yang diterbitkan oleh otoritas yang berwenang yang menjadi dasar bagi perusahaan tambang tertentu untuk melakukan eksploitasi barang tambang pada wilayah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Ijin Usaha dikenal dengan berbagai nama seperti Izin Usaha Pertambangan (IUP), Kontrak Karya, Kontrak Bagi Hasil, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B); yang dalam tulisan ini hanya disebut dengan ‘ijin’. Secara konsepsional, ijin diterbitkan sebagai instrumen hukum yang dilandasi dari kewenangan Negara dalam menguasai barang tambang dan sumber daya lainnya.

Oleh karena persoalan pasca tambang adalah mengenai penataan penguasaan tanah, maka Ragaan berikut menunjukkan secara skematis bagan alir penguasaan barang tambang dan tanah oleh Negara.



Ragaan di atas menjelaskan bahwa penguasaan barang tambang bersumber dari kewenangan menguasai dari Negara yang diatribusikan pada Otoritas Pertambangan. Atas dasar pelimpahan kewenangan tersebut, Otoritas Pertambangan menentukan Wilayah Pertambangan (WP) atas sumber daya minerba, dan menentukan Wilayah Kerja (WK) atas sumber daya migas. WP dan WK adalah wewenang penguasaan barang tambang oleh Otoritas Pertambangan yang berkarakter publik, artinya kewenangan Otoritas Pertambangan bukan untuk memiliki namun sebatas kewenangan untuk ‘mengatur’ pengelolaan barang tambang tersebut. Penetapan WP atau WK dilakukan melalui sebuah keputusan (*beschikking*) dari Otoritas Pertambangan yang bersifat umum dan konkret dan tidak berjangka waktu.

Bagaimana dengan status penguasaan tanah dalam WP atau WK tersebut? Penunjukan WP dan WK tidak ada hubungannya sama sekali dengan penguasaan tanah, karena WP dan WK merupakan bagian dari tata ruang nasional yang menunjukkan ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi dan minyak dan gas bumi. Dalam hal ini, berlakunya WP dan WK dapat dipersamakan dengan penunjukan ‘kawasan hutan’ oleh Otoritas Kehutanan, atau keputusan pemberian ‘izin lokasi’ oleh pemerintah daerah.

Setelah terbitnya WP atau WK otoritas pertambangan kemudian menerbitkan ‘ijin’ dengan suatu keputusan (*beschikking*), yang merupakan perkenan Negara (Pemerintah) kepada perusahaan tambang tertentu untuk melakukan ‘kegiatan usaha’ (eksplorasi dan/atau eksploitasi) atas barang tambang pada luasan tertentu dari WP atau WK. Dengan demikian ijin tidaklah menjadi alas hak bagi perusahaan tambang untuk menguasai tanah-tanah yang ada di atasnya sebagaimana tercantum dalam keputusan pemberian ijin tersebut.

Perusahaan tambang yang telah mengantongi izin wajib menyelesaikan tanah-tanah jika pada tanah tersebut terdapat penguasaan baik fisik dan/atau juridis oleh masyarakat ataupun pihak tertentu. Penyelesaian tersebut merupakan upaya memutuskan hubungan hukum antara pihak yang menguasai tanah dengan tanahnya—umumnya dilakukan dengan pemberian ganti kerugian—yang menjadi dasar beralihnya penguasaan tanah itu kepada perusahaan tambang. Dalam praktik, bidang-bidang tanah yang telah dibebaskan tersebut kemudian dimohonkan pensertipikatan ke Otoritas Pertanahan.

Selain itu pada beberapa areal yang diberikan ijin merupakan kawasan hutan (produksi) dan oleh karenanya untuk bisa dilakukan penambangan haruslah terlebih dahulu ditempuh skema ‘pinjam pakai kawasan hutan’ dengan Otoritas Kehutanan.

Dengan demikian pada suatu areal pertambangan dimungkinkan terdapat beberapa entitas tanah, yaitu: (1) tanah negara, baik yang di atasnya terdapat penggarapan ataupun tidak namun tidak diadakan pembebasan tanah karena tidak atau belum dilakukan penambangan pada areal tersebut; (2) tanah hak, yaitu tanah yang telah dibebaskan oleh perusahaan tambang dan telah dimohonkan haknya; (3) tanah adat, yang umumnya dibebaskan dengan pemberian ganti kerugian; (4) tanah dalam kawasan hutan yang oleh perusahaan tambang dilakukan skema pinjam pakai dengan otoritas kehutanan.

Berdasarkan uraian tersebut maka persoalan penataan penguasaan tanah pasca tambang adalah: (1) tentang status tanahnya sehubungan dengan adanya beberapa entitas tanah ketika

perusahaan tambang melakukan kegiatan penambangan; dan (2) otoritas mana yang mempunyai kewenangan untuk mengatur pengelolaan tanah-tanah tersebut.

Perihal 'status tanah' dikemukakan pendapat sebagai berikut:

- (1) perubahan status tanah hanya terjadi setelah diterbitkan keputusan pemberian ijin, bukan pada keputusan penetapan WP dan WK;
- (2) dalam hal tanah tersebut merupakan kawasan hutan yang dikuasai dengan skema pinjam pakai maka pasca tambang status tanah tersebut merupakan kawasan hutan dan dikembalikan pada Otoritas Kehutanan;
- (3) terhadap areal yang berstatus sebagai tanah Negara maka tanah tersebut tetaplah sebagai tanah Negara, namun jika pada tanah Negara tersebut telah diberikan ganti rugi tetapi tidak dilakukan permohonan hak atas tanah, maka perusahaan pertambangan yang bersangkutan mempunyai 'hak keperdataan' atas tanah tersebut;
- (4) hal tersebut berlaku juga dalam hal tanah tersebut adalah tanah adat, kecuali terhadap tanah adat itu dilakukan sewa-menyewa dengan jangka waktu tertentu maka hak perusahaan tambang atas tanah tersebut adalah selama jangka waktu sewa menyewa itu;
- (5) dalam hal pada bidang - bidang tanah dalam kawasan pertambangan itu telah diterbitkan hak atas tanahnya, maka penguasaan perusahaan tambang atas tanah tersebut berlanjut hingga berakhirnya jangka waktu hak atas tanah.

Terhadap otoritas yang berwenang mengatur pengelolaan tanah pasca tambang, peraturan perundang-undangan yang ada belum melakukan pengaturan. Hanya saja secara analogi ketentuan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dapat dijadikan rujukan. Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UU tersebut menyatakan:

- ayat (3): penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- ayat (4): dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

Artinya, baik terhadap tanah-tanah yang telah berakhir jangka waktunya ataupun dilepaskan oleh pemiliknya, atau tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepas, atau tanah dalam WP atau WK yang izinnya telah berakhir; maka kewenangan pengelolaan diprioritaskan pada pemerintah (Pusat) atau pemerintah daerah.



Kebun Sawit di areal pertambangan P.T. Timah di Air Sijuk Kab. Belitung

Khusus atas tanah-tanah yang telah dilakukan pembebasan, peraturan perundang-undangan yang ada mengatur sebagai berikut:

- 1) Jika dibebaskan oleh perusahaan tambang maka hak penguasaan tanah tersebut ada pada perusahaan tambang yang membebaskannya.
- 2) Jika tanah yang dibebaskan itu telah diterbitkan hak atas tanahnya, maka hak penguasaan dari perusahaan tambang atas tanah tersebut berlangsung hingga berakhirnya jangka waktu hak atas tanah. Setelah berakhirnya jangka waktu hak atas tanah, maka kewenangan penguasaan atas tanah berada pada Otoritas Pertambangan yang menerbitkan izin bagi perusahaan pertambangan yang bersangkutan, dan kemudian ditetapkan sebagai BMN/BMD sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Khusus bagi tanah dalam areal pertambangan yang pembebasannya dilakukan oleh perusahaan tambang berbentuk BUMN/BUMD, maka pasca tambang tanah tersebut menjadi aset dari BUMN/BUMD yang bersangkutan dan penyelesaiannya dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Rekomendasi

1. WP dan WK merupakan kewenangan publik tentang penunjukan potensi tambang, sedangkan izin adalah pemberian kewenangan pada perusahaan tambang untuk melakukan kegiatan usaha atas barang tambang. Oleh karena itu perlu dilakukan penegasan dalam peraturan perundang-undangan-khususnya UU Pertanahan-bahwa WP, WK dan Ijin bukanlah alas hak penguasaan atas tanah.
2. Wewenang penataan penguasaan tanah pasca tambang seyogianya ada pada Otoritas Pertanahan.
3. Dalam hal tanah-tanah pasca tambang pemanfaatannya dimaksudkan untuk kepentingan umum dan fungsi lindung, maka pemerintah daerah (kabupaten dan kota) diberikan prioritas pertama untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan atas tanah-tanah dimaksud.

## **PENEGASAN STATUS HUKUM TANAH PASCA TAMBANG**

*Tjahjo Arianto, Tanjung Nugroho*

### **Ringkasan Eksekutif**

Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam, oleh karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Hukum di Indonesia mengatur bahwa orang atau badan hukum yang menguasai atau memiliki bidang tanah yang di dalam tanah tersebut ditemukan endapan alam bahan tambang harus merelakan tanahnya untuk dikuasai oleh Negara sebagai wujud tanah mempunyai fungsi sosial.

Hubungan antara Izin Usaha Pertambangan dengan pemilikan tanah dan hak atas tanah tidak dapat dipisahkan. Perorangan atau badan hukum yang akan melakukan penambangan harus lebih awal mengetahui status hukum tanah yang akan ditambang, apakah statusnya tanahnya merupakan pemilikan tanah, penguasaan tanah negara, pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau tanah Negara. Status hukum tanah atau kepemilikan tanah saat penambangan akan sangat berpengaruh dengan pelaksanaan reklamasi tanah pasca tambang saat berakhirnya Izin Usaha Pertambangan.

### **Status Hukum Bidang Tanah Saat Penambangan**

Apabila Izin Usaha Pertambangan (IUP) telah diberikan maka pemilik tanah dan atau pemilik hak atas tanah. bila di areal pertambangan terdapat kepemilikan tanah dan atau hak atas tanah maka terdapat dua pilihan bagi pemilik tanah untuk tereklusi dari tanahnya. Bagi pemilik tanah dapat melepaskan secara penuh kepemilikannya atau melepaskan hak itu untuk sementara waktu selama pemegang kuasa pertambangan melakukan eksplorasi bahan tambang. Bila pilihan pertama yang dikehendaki pemilik tanah, maka mekanismenya melalui lembaga pelepasan hak. Status hukum tanah itu dengan demikian menjadi tanah yang dikuasai Negara. Bila pilihan kedua yang dikehendaki pemilik tanah maka dibuat perjanjian antara pemilik tanah dengan pemegang kuasa pertambangan yang isinya apabila selesai eksplorasi bahan tambang tanah dikembalikan ke pemilik tanah dalam keadaan seperti semula atau sesuai kehendak pemilik tanah.

Bila di areal pertambangan terdapat pemilikan tanah maka pemegang kuasa pertambangan harus memberi ganti rugi. Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan pada kalimat terakhir berbunyi .... “Untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat digunakan”. Dari kalimat terakhir dapat diambil pengertian bahwa hak atas tanah tidak dapat digunakan selama eksplorasi pertambangan, oleh karena itu pemberian hak atas tanah percuma saja diberikan karena tidak

dapat digunakan. Hal ini dipertegas ketentuan Pasal 27 ayat (5) “Apabila telah diberikan kuasa pertambangan pada sebidang tanah yang di atasnya tidak terdapat hak tanah, maka atas sebidang tanah tersebut atau bagian-bagiannya tidak dapat diberi hak tanah kecuali dengan persetujuan Menteri”.

Ketentuan Pasal 27 ayat (5) UU No. 11 Tahun 1967 mengatur pemberian hak atas tanah di areal pertambangan secara tegas dinyatakan “**tidak dapat**”, namun dalam UU No. 4 Tahun 2009 kata “tidak dapat” berubah menjadi “dapat”.

Ketentuan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara kepada Pemegang IUP yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah **dapat** diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kata “dapat” artinya “tidak harus” atau hanya dalam keadaan tertentu diberikan hak atas tanah, dengan demikian kata “dapat” ini harus diatur lebih lanjut.

Pasal 138 UU No. 4 Tahun 2009 menyatakan bahwa hak yang timbul dari IUP, bukan merupakan hak pemilikan atas tanah. Antara IUP, pemilikan tanah dan hak atas tanah, jelas sekali di bedakan.

Ketentuan Pasal 26 UU No. 11 Tahun 1967 menyatakan “mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pemegang kuasa pertambangan melakukan pekerjaan” dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 kata diwajibkan ini tidak muncul namun diperhalus dalam Pasal 135 yang menyatakan “Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Pemberian IUP dengan demikian akan menggusur atau mengeliminir hak atas tanah. Pemanfaatan tanah yang diperoleh pemegang hak atas tanah akan dapat dilakukan juga oleh pemegang IUP. Artinya kewenangan pemegang IUP dalam hal pemanfaatan tanah jauh lebih luas dari pemegang hak atas tanah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 UUPA yaitu pemegang hak atas tanah hanya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu. Oleh karena, itu ditinjau dari pemanfaatan tanah termasuk pemanfaatan tubuh bumi maka pemberian hak atas tanah kepada pemegang IUP tidak diperlukan atau percuma diberikan. Pemberian hak atas tanah di areal pertambangan hanya akan menambah birokrasi.

Ada atau tidak ada pemberian hak atas tanah di areal pertambangan tidak akan menghambat diterbitkannya IUP. Bila alasan pemberian hak atas tanah ini untuk menjamin kepastian hukum lokasi areal pertambangan, maka kepastian lokasi areal pertambangan dapat dibuktikan dengan Peta Bidang tanah yang telah melalui proses kepastian hukum letak batas-batasnya (Asas kontradiktur delimitasi) yang dibuat Badan Pertanahan Nasional dengan penjelasan status hukum tanah berupa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT). Kepastian hukum letak batas areal lokasi pertambangan, dengan demikian tidak perlu dengan pemberian hak atas tanah.

### **Pelaksanaan Reklamasi Tanah Pascatambang.**

Kegiatan pertambangan merupakan kegiatan usaha yang kompleks dan sangat rumit, sarat risiko, merupakan kegiatan usaha jangka panjang, melibatkan teknologi tinggi, padat modal, dan aturan regulasi yang dikeluarkan dari beberapa sektor. Reklamasi tambang harus sesuai rencana tata guna lahan pasca tambang.

Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyatakan bahwa kegiatan pascatambang, yang selanjutnya disebut pascatambang, adalah kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan. Reklamasi adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan, agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya. Kegiatan reklamasi dan pasca tambang wajib dilakukan dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup, keselamatan/ kesehatan pekerja, dan konservasi mineral dan batubara.

Pasal 1 angka 27 ini mendefinisikan tentang arti kegiatan pascatambang namun belum menegaskan yang dimaksud pascatambang. Pascatambang dapat diartikan sebagai berikut:

- a) IUP sudah habis berlakunya sedangkan potensi tambang masih banyak;
- b) IUP masih berlaku sedangkan potensi tambang tinggal sedikit, pemegang IUP menghentikan kegiatan penambangan karena terkait dengan biaya eksploitasi yang tidak efisien lagi.
- c) IUP sudah habis berlakunya potensi tambang tinggal sedikit
- d) IUP masih berlaku potensi tambang sudah habis.

Di Provinsi Bangka Belitung yang terjadi kasus huruf a) huruf b) dan huruf c). Selanjutnya ketentuan Pasal 99 menegaskan:

- 1) Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi.
- 2) Pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang.
- 3) Peruntukan lahan pascatambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicantumkan dalam perjanjian penggunaan tanah antara pemegang IUP atau IUPK dan pemegang hak atas tanah.

Keberhasilan pelaksanaan Reklamasi dipengaruhi juga atas status hukum tanah pada saat penambangan dan status hukum tanah saat pasca tambang dan posisi letak tepat dari batas bidang tanah areal pertambangan. Bila kepemilikan tanah yang ditambang bukan milik pemegang Izin Usaha Pertambangan akan mempermudah reklamasi karena pemilik tanah cenderung menginginkan tanahnya kembali seperti semula. Pendudukan masyarakat untuk melakukan penambangan konvensional karena tidak jelasnya tanda batas areal pertambangan di lapangan. Permasalahan terhadap pihak siapa yang berhak memiliki dan menguasai bidang

tanah pascatambang belum diatur secara jelas dalam peraturan perundangan yang ada saat ini, hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan reklamasi.

Tanah pascatambang yang pada waktu awal pemegang IUP melakukan eksploitasi merupakan tanah Negara “bebas” tanpa ada penguasaan fisik bidang tanah sehingga pemegang IUP langsung dapat menambang, apabila potensi tambang dinyatakan habis oleh pemberi IUP, maka masyarakat yang lebih dahulu menduduki tanah tersebut yang mendapat prioritas mengajukan permohonan hak atas tanah. Namun apabila IUP habis sedang potensi tambang belum dinyatakan habis maka masyarakat yang menduduki belum dapat mengajukan permohonan hak atas tanah tanpa persetujuan pemberi IUP. Hal ini menyebabkan terjadinya pertambangan inkonvensional (TI) seperti yang dilakukan oleh masyarakat di Provinsi Bangka Belitung sehingga menghambat reklamasi.

### Rekomendasi

1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam memberikan Hak Atas Tanah di areal pertambangan perlu mempertimbangan Rencana Tata Ruang Wilayah pasca tambang dan akibat hukum yang timbul setelah pemberian hak atas tanah tersebut.
2. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Menteri yang tugasnya mengurus pertambangan harus bersama-sama merevisi peraturan perundang-undangan dengan menghapus ketentuan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan menambah Pasal yang mengatur hapusnya hak kepemilikan atas bidang tanah kepada pemegang Ijin Usaha Pertambangan.
3. Agar tidak terjadi tumpang tindih bidang tanah di areal pertambangan, Ijin Usaha Pertambangan di berikan Instansi terkait dengan menunjuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah yang dilampiri Peta Bidang yang telah mempunyai kekuatan hukum letak batas antara areal pertambangan dengan areal bukan pertambangan dan bidang tanah yang berbatasan lainnya yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional, hal ini mengingat koordinat wilayah tambang yang ada sekarang belum mempunyai atau menjamin kepastian hukum letak dan batas.
4. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia segera menjalankan tugas dan fungsi pengaturan tanah bekas kawasan dengan optimal dan kerjasama dengan pemerintah daerah serta instansi terkait sehingga pengelolaan tanah bekas kawasan bisa berjalan dengan tertib dan tidak terjadi konflik dalam pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bekas kawasan tersebut.

### Referensi

- Erwiningsih ,W 2009, *Hak menguasai negara atas tanah*. Yogyakarta:Total Media.
- Ibrahim , J 2005, *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia: Malang.

- HS, Salim 2005, *Hukum pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Marzuki, PM 2005, *Penelitian hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Sembiring, J 2012, *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Sitorus, O, Minim, D 2003, *Cara penyelesaian karya ilmiah di bidang hukum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Sudjito, Sarjita, Arianto, T, Zarqono, MM 2012, *Restorasi kebijakan pengadaan, perolehan, pelepasan dan pendayagunaan tanah, serta kepastian hukum di bidang investasi*. Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka.
- Sumardjono, MSW, 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*. Jakarta: Kompas.
- Supriyadi, 2010, *Aspek hukum tanah aset daerah*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Sutedi, A 2011, *Hukum pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika Offset.

### **Jurnal**

- Bhasin B & Mc Kay J 2002, *Mining law and policy: Replacing the 'contract of work' System in Indonesia*. *Australian Mining and Petroleum Law Journal*, vol. 21 No. 1, 77-90.
- Bastian, DU, 2012, '*Analisis yuridis terhadap pemanfaatan tanah oleh petani di wilayah pertambangan PT kayan putra utama coal*'. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman.
- Erwiningsih, W 2009. *Pelaksanaan pengaturan hak menguasai atas tanah berdasar UUD 1945*. *Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII* Vol. 118-136 16 Oktober 2009.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 *tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 *tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 *tentang Minyak dan Gas Bumi*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 *tentang Reklamasi dan Pascatambang*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 *tentang Reklamasi dan Pascatambang*.
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2008 *tentang Reklamasi dan Penutupan Tambang*.

## **TEMA IX**

# **MERINTIS PEMBENTUKAN BANK TANAH**

# PEMBENTUKAN BANK TANAH DAN PERMASALAHANNYA DI INDONESIA

*Bambang Suyudi, Muh Arif Suhattanto*

## **Ringkasan Eksekutif**

Keberadaan sumber daya tanah semakin terbatas jumlahnya, karena demikian cepatnya perkembangan jumlah penduduk yang memerlukan tempat tinggal dan tempat beraktivitas. Kondisi ini membuat harga tanah khususnya di kota-kota besar semakin meningkat dan mengakibatkan masyarakat ekonomi lemah kesulitan mendapatkan rumah tinggal. Demikian halnya pemerintah juga mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan sehingga memerlukan lahan yang besar untuk pembangunan infrastruktur jalan, pelabuhan, bandara, perumahan rakyat dan lain sebagainya. Permasalahan tersebut mengakibatkan hambatan untuk percepatan pembangunan sehingga diperlukan upaya terobosan dengan pembentukan Bank Tanah.

Salah satu manfaat Bank Tanah adalah mendukung pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Diharapkan dengan adanya Bank Tanah proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berjalan lebih cepat dan lebih efektif. Percepatan tersebut dikarenakan Bank Tanah merupakan instrumen yang menampung tanah yang nantinya aset tanah tersebut dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mendukung pembangunan.

Dengan adanya bank tanah pemerintah dapat memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan, bank tanah memungkinkan untuk menyediakan tanah untuk kepentingan publik dengan relatif murah, mengarahkan pola pembangunan sesuai tata ruang, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi tanah dan melakukan perbaikan dalam rangka pengembangan lahan pedesaan dan perkotaan.

## **Pendahuluan**

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin pemenuhan hak-hak dasar bagi warga negaranya seperti tempat tinggal, pekerjaan yang layak, sandang, pangan yang cukup dan lingkungan yang memadai, sehingga Negara dituntut untuk memberdayakan setiap jengkal tanah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi ini harus mendapatkan perhatian yang serius dikarenakan semakin meningkatnya jumlah penduduk yang berdasar data statistik pada tahun 2017 jumlah penduduk Indonesia sebanyak 262 juta jiwa dengan laju pertumbuhan pada angka 1,49 persen, artinya setiap tahun penduduk Indonesia bertambah 4 juta jiwa. Pada sisi yang lain bahwa jumlah bidang tanah bersifat statis namun harus mampu memenuhi kebutuhan dasar penduduk yang semuanya berbasis pada pemanfaatan ruang bidang tanah.

Pemerintah juga memerlukan tanah dalam pelaksanaan program strategis/ prioritas seperti perumahan dan pemukiman, pengembangan dunia usaha dan pariwisata, ketahanan energi dan pangan, infrastruktur, konektivitas, dan kemaritiman serta pembangunan wilayah pada umumnya. Keterbatasan tanah dalam konteks lahan ini menjadi permasalahan utama dalam pencapaian program strategis tersebut yang pada akhirnya perlu upaya terobosan dengan perlunya pembentukan Bank Tanah. Upaya ini harus terus dilakukan mengingat juga banyaknya permasalahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dimana sangat sulit mendapatkan lahan dan mengantisipasi melonjaknya harga tanah seiring berlangsungnya proses pengadaan tanah dalam setiap kegiatan pembangunan di negara kita.

Penyusunan Policy brief ini bertujuan untuk menjelaskan pokok-pokok pikiran dalam merumuskan kebijakan pemerintah terkait rencana pembentukan Bank Tanah, yang dalam hal ini draf peraturan sedang disiapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

### **Bank Tanah, sudah perlukah di Indonesia**

Aspek pengadaan tanah merupakan hal penting yang menjadikan Bank Tanah sebagai solusi untuk penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Masalah sulitnya mencari tanah, pemberian ganti rugi, dan pembiayaan yang besar dalam pengadaan tanah semakin menguatkan perlunya pembentukan bank tanah di Indonesia. Dengan adanya Bank Tanah diharapkan terjadi akselerasi proses pengadaan tanah untuk pembangunan karena tanah potensial sudah tersedia melalui mekanisme bank tanah.

Kebutuhan akan tanah dalam program pemerintah melalui proyek strategis nasional akan semakin meningkat setiap tahunnya. Program strategis nasional yang sedang berlangsung saat ini meliputi, pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus yaitu pembangunan 11 kawasan ekonomi khusus dan 17 kawasan pengembangan industri. Proyek Infrastruktur; meliputi 69 proyek infrastruktur jalan tol dan 5 proyek infrastruktur non jalan tol. Proyek Pembangunan; meliputi pembangunan 60 bendungan, 8 proyek air minum dan 3 proyek satu juta rumah. Pembangunan Pusat Transportasi; meliputi 22 proyek prasarana kereta api, 7 proyek bandar udara dan 10 proyek pelabuhan.

Pembentukan Bank Tanah perlu didukung oleh regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat, yang pada akhirnya manajemen bank tanah harus bisa mewujudkan enam fungsi bank tanah, yaitu sebagai penghimpun tanah (*land keeper*); pengaman tanah (*land warrantee*); pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); pengelola tanah (*land management*); penilai tanah (*land appraisal*); dan sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah.

### **Daya Dukung Pembentukan Bank Tanah**

Peraturan perundangan yang mengamanatkan berdirinya Bank Tanah, sebetulnya telah tersurat dalam, 1) UUD RI pasal 4 dan 33 ayat 3 bahwa hajat hidup orang banyak dikuasai oleh

negara, dalam hal ini negara perlu untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatannya, 2) UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) pada pasal 2 mengamanatkan adanya Badan Penguasa Tanah yang dapat ditafsirkan perlunya dibentuk badan yang mengelola tanah negara sedangkan pada pasal 6 mengamanatkan adanya fungsi sosial atas tanah, 3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memuat definisi mengenai instansi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dan hal tersebut merupakan kebutuhan dalam mempercepat proses pembangunan, dan 4) UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP tahun 2005 – 2025 juga menyinggung tentang pembentukan badan pengelola tanah yang diamanatkan pada Perpres No 2 tahun 2015 tentang RPJMN tahun 2015-2019 yang mengamanatkan pemerintah harus membentuk Bank Tanah sebelum tahun 2019.

Daya dukung terkait sumber Objek Tanah yang dapat menjadi aset bank tanah adalah Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN), tanah aset pemerintah yang belum dimanfaatkan, Tanah timbul, tumbuh, maupun bekas pertambangan, Tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang ataupun konsolidasi tanah, Tanah pelepasan kawasan hutan dan Tanah dari proses pengadaan langsung, pengadaan untuk kepentingan umum, ataupun hibah serta sumbangan yang sejenis. Tanah yang merupakan Cadangan Umum Negara dapat diperoleh dari tanah terlantar, tanah *erpacht*, tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum. Sedangkan mekanisme perolehannya dapat melalui akuisisi, jual beli, hibah, tukar menukar, pencabutan hak dan pembelian pada KPNKL.

Kementerian ATR/BPN selaku institusi yang membentuk Bank Tanah, memiliki sumber tanah potensial. Potensi tanah terlantar sebagai cadangan Bank Tanah dapat berasal dari tanah HGU, HGB, HP, HPL dan Izin Lokasi yang berdasar data BPN terdapat 346.754,25 Ha sudah diusulkan menjadi tanah terlantar dan sejumlah 76.449,62 Ha sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Sedangkan dari tanah terlantar tersebut yang berstatus tidak ada gugatan dan siap dikelola (*clean and clear*) seluas sekitar 23.703,89 Ha, sisanya sekitar 52.745,73 Ha masih terdapat gugatan di pengadilan.

### **Skema Kelembagaan Bank Tanah di Indonesia**

Kementerian ATR/BPN telah membentuk Tim Penyiapan Pembentukan Bank Tanah, yang memberikan syarat bahwa Organ penyelenggara Bank Tanah Nasional (BATANAS) terdiri dari Komite Bank Tanah, Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Komite Bank Tanah ditetapkan oleh Presiden dan Ketua Komite dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan anggota terdiri dari Menteri Keuangan, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dan dapat ditambah menteri lain yang terkait. Komite Bank Tanah ini mempunyai kewenangan dalam menetapkan Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Mengingat strategisnya tugas pokok dan fungsi BATANAS maka diperlukan struktur Dewan Pelaksana Bank Tanah yang mampu untuk mengakomodir pengelolaan asset, perencanaan dan pengembangan, pemanfaatan lahan dan bidang keuangan sebagai daya dukung pelaksanaan tugas. Mengingat hal tersebut Dewan Pengawas terdiri dari Kepala BATANAS dan beberapa Deputy serta Satuan Pengawas Internal.

Melihat aspek Strategis BATANAS dalam pembangunan nasional sebagai upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia maka dipandang perlu BATANAS berkedudukan di Ibu Kota Negara dan memiliki perwakilan regional dalam Negara Republik Indonesia.

### **Potensi Permasalahan Pembentukan Bank Tanah**

Meskipun Bank Tanah merupakan sebuah lembaga yang diperlukan keberadaannya di Indonesia namun operasionalnya akan menemui berbagai kendala dalam implementasinya yaitu:

#### **1. Administrasi Pertanahan yang masih lemah**

Jumlah bidang tanah terdaftar dan terpetakan di Indonesia masih sangat minim. Hal tersebut penting kita cermati dalam pembentukan Bank Tanah di Indonesia. Jika kita tidak mengetahui dengan pasti siapa pemilik tanah dan dimana tanah yang dimilikinya sebagaimana tujuan utama dari kadaster, maka proses perolehan aset tanah dimanapun akan menjadi permasalahan besar. Kelengkapan sistem administrasi pertanahan menjadi syarat mutlak dalam pengelolaan Bank Tanah.

#### **2. Ketersediaan TCUN belum bisa dideteksi secara maksimal.**

Lemah dan rumitnya administrasi pertanahan serta tenurial juga membuat sulitnya mendeteksi tanah-tanah cadangan umum negara. Sebagai contoh berakhirnya Hak Guna Usaha tidak secara otomatis tanah HGU tersebut menjadi tanah negara karena terkendala adanya hak prioritas, perdebatan mengenai hak tersebut seolah tidak ada habisnya sehingga tidak memberikan kepastian hukum.

#### **3. Aspek perencanaan tata ruang**

Ketidaksesuaian antara tata ruang dan pembangunan sudah menjadi isu yang sering dibahas. Pembangunan seharusnya didahului dengan *spatial planning*. Sudah sering terjadi pembangunan tidak didahului dengan pemetaan infrastruktur maupun plotting mendetail sehingga sering mengakibatkan bencana lingkungan maupun tidak optimalnya kemanfaatan dari infrastruktur yang sudah terlanjur dibangun.

Bank Tanah sebagai sebuah lembaga penyedia tanah untuk akselerasi pembangunan akan mengalami hambatan dalam pelaksanaan tugasnya jika komponen tata ruang yang ada sekarang tidak terjadi perbaikan yang signifikan.

### **Rekomendasi**

1. Pembentukan Bank Tanah harus segera diimplementasikan di Indonesia dikarenakan selama ini proses pengadaan tanah mengalami berbagai macam hambatan. Salah satu faktor penghambat adalah pemerintah tidak mempunyai cadangan tanah yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan.
2. Dukungan aturan perundangan telah memadai dan hanya diperlukan aturan yang lebih detail terkait pembentukan Bank Tanah, dan potensi sumber pencadangan obyek Bank Tanah

sangat memadai hanya tinggal mengatur bagaimana mekanisme peralihannya untuk menjadi aset Bank Tanah.

3. Usulan Organ penyelenggara Bank Tanah Nasional (BATANAS) terdiri dari Komite Bank Tanah, Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Komite Bank Tanah ditetapkan oleh Presiden dan Ketua Komite dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan anggota terdiri dari Menteri Keuangan, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dan dapat ditambah menteri lain yang terkait.
4. Potensi kendala implementasi Bank Tanah di Indonesia antara lain, administrasi pertanahan yang belum lengkap, ketersediaan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) yang belum terdeteksi secara maksimal, serta aspek perencanaan tata ruang yang masih banyak kekurangan di Indonesia.

## Referensi

- Ganindha, R 2016, 'Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat untuk Kepentingan Umum, *Arena Hukum*, Vol. 9, No. 3, Desember 2016, hlm. 442-462, Malang.
- Limbong, B 2013, *Bank Tanah*, Penerbit Margaretha Pustaka, Jakarta Selatan.
- Mochtar, H 2013, 'Keberadaan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan', *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 2, Jakarta.
- Sumardjono, MSW 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Sungkana 2016, Mengenal Bank Tanah/Land Banking sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan, [www.djkn.kemenkeu.go.id](http://www.djkn.kemenkeu.go.id) diakses tanggal 22 Maret 2018.

**TEMA X**

**PEMETAAN PARTISIPATIF**

**PARTICIPATORY MAPPING:  
RELASI KUASA DAN TRANSMISI NILAI - NILAI PERTANAHAN  
(Studi di Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur)**

*Aristiono Nugroho, Suharno, Wahyuni*

### **Pendahuluan**

Kegiatan IP4T (Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah) di suatu wilayah kota/kabupaten, yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan sering terkendala oleh sumberdaya manusia yang terbatas. Sementara itu, diketahui bahwa banyak kegiatan yang harus dilaksanakan oleh kantor pertanahan selain IP4T, seperti PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), pengadaan tanah, reforma agraria, dan lain-lain.

### **Cara Mengatasi Masalah**

Untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya manusia dalam pelaksanaan IP4T, maka perlu partisipasi masyarakat yang meliputi pendataan dan pemetaan. Kegiatan ini berada dalam ranah “*participatory mapping*”, yang dalam konteks IP4T disebut “IP4T-Partisipatif”, yaitu pelaksanaan kegiatan IP4T yang melibatkan partisipasi masyarakat. Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun telah melaksanakan IP4T-Partisipatif, yang meliputi 198 desa dan 8 kelurahan.

### **Urgensi Perubahan Kebijakan**

Kebijakan yang berisi pelibatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan IP4T perlu diputuskan, agar terbuka peluang untuk merespon keterbatasan sumberdaya manusia di kantor pertanahan. Selain itu, perubahan kebijakan dari IP4T menjadi IP4T-Partisipatif perlu diputuskan, agar kegiatan ini mampu berkontribusi bagi kelancaran dan keberhasilan kegiatan lainnya, seperti PTSL, karena data dan peta IP4T-Partisipatif dapat digunakan sebagai data dan peta kerja PTSL.

### **Urgensi Masalah**

#### **Issue Penting**

Issue penting dalam masalah IP4T antara lain kemanfaatannya bagi kantor pertanahan dan bagi pihak lain. Bila kemanfaatan IP4T hanya diperuntukkan bagi kantor pertanahan, maka kegiatan ini tidak menarik bagi pihak lain, sehingga kantor pertanahan harus menanggung segala sesuatunya sendiri. Sebaliknya, bila IP4T juga memberi manfaat bagi pihak lain, maka pihak-pihak yang akan menerima manfaat tersebut akan tertarik mendukung, membantu, dan bahkan melaksanakan IP4T.

Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun telah membahas issue ini dengan unsur pimpinan dan unsur pelaksana di wilayah Kabupaten Madiun, dalam suatu kegiatan FGD (Focus Group Discussion) pada 18 Oktober 2017 di Ruang “Kerja Bersama” Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, yang dipimpin Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun.

Hasilnya, Pemerintah Kabupaten Madiun mendukung pelaksanaan IP4T-Partisipatif, karena dapat membantu SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) di Kabupaten Madiun, sebagai berikut:

- a. Dalam konteks *land values* atau penilaian tanah, Bapenda (Badan Pendapatan Daerah) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk menetapkan nilai tanah dan zona nilai tanah secara tepat (obyektif, aktual, dan faktual);
- b. Dalam konteks *land use* atau penatagunaan tanah, Bappeda dan Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk melakukan penataan ruang dan penatagunaan tanah secara obyektif sesuai dengan kebutuhan dan dinamika masyarakat Kabupaten Madiun;
- c. Dalam konteks *land development*, Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk membangun basis data bidang tanah, yang digunakan sebagai dasar pemberian izin dan pengelolaan penanaman modal di Kabupaten Madiun;

### Akar Masalah

Ketika diketahui IP4T terkendala oleh keterbatasan sumberdaya manusia, dan dipertanyakan kemanfaatannya bagi pihak lain (selain kantor pertanahan), maka sumberdaya manusia dan kemanfaatan IP4T merupakan akar masalah yang perlu direspon. Sumberdaya manusia yang terbatas telah dicarikan solusinya berupa pelibatan partisipasi masyarakat, sedangkan kemanfaatan bagi pihak lain telah dicarikan solusinya berupa tindakan membangun komunikasi, untuk menjelaskan secara detail manfaat IP4T-Partisipatif bagi semua pihak (*stakeholders*).

Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun berupaya mengatasi akar masalah IP4T dengan melaksanakan IP4T-Partisipatif, dan membangun komunikasi dengan Komandan Kodim 0803/Madiun, Kepala Kepolisian Resort Madiun, Kepala Kepolisian Resort Madiun Kota, Perwakilan dari Lanud Iswahyudi Madiun. Perwakilan dari Kejaksaan Negeri Kabupaten Madiun, Kepala Seksi Hubungan Hukum, Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, Kepala Bagian Hukum, Pemerintah Kabupaten Madiun, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kepala Badan Pendapatan Daerah, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan, Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, serta Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

## Implikasi Masalah

Bila sumberdaya manusia dalam pelaksanaan IP4T tidak diatasi, maka kantor pertanahan wajib melaksanakan IP4T sendirian dalam kondisi sumberdaya manusia yang terbatas. Demikian pula halnya dengan kemanfaatan, bila diketahui IP4T hanya bermanfaat bagi kantor pertanahan, maka pihak lain tidak akan tertarik untuk mendukung pelaksanaan IP4T. Akibatnya IP4T di wilayah kabupaten/kota akan membutuhkan waktu yang lama, padahal data dan peta IP4T dibutuhkan bagi kelancaran pelaksanaan PTSL.

Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun berhasil mengantisipasi masalah IP4T dengan merubah IP4T menjadi IP4T-Partisipatif, yang melibatkan unsur pimpinan dan unsur pelaksana di wilayah Kabupaten Madiun. Keberhasilan nampak dari adanya:

- a. Peraturan Bupati Madiun Nomor 32 Tahun 2017 tanggal 18 Oktober 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Madiun Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Pemerintah Kabupaten Madiun, yang pada Pasal 17 huruf h menyatakan, bahwa ADD (Alokasi Dana Desa) dapat digunakan untuk biaya penyelenggaraan bidang pemerintahan, antara lain: biaya Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Partisipatif;
- b. Memorandum of Understanding (MoU) 6 November 2017 yang ditandatangani oleh Pemerintah Kabupaten Madiun, Komando Distrik Militer 0803/Madiun, Kepolisian Resort Madiun, Kepolisian Resort Madiun Kota, Kejaksaan Negeri Kabupaten Madiun, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, yang berisi kesepakatan bersama untuk mendukung pelaksanaan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Partisipatif;
- c. Keputusan Bupati Madiun Nomor 188.45/68 /KPTS/402.013/2018 tanggal 12 Februari 2018 tentang Tim Kerja Bersama Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah Partisipatif Tahun 2018.
- d. Kesiadaan Kepala Kelurahan dan Kepala Desa di seluruh wilayah Kabupaten Madiun, untuk melaksanakan IP4T-Partisipatif.

## Pilihan Kebijakan

### Kendala Kebijakan Saat Ini

Pelaksanaan IP4T saat ini terkendala oleh sumberdaya manusia yang terbatas, yang hanya tersedia di kantor pertanahan. Selain itu, pelaksanaan IP4T juga terkendala oleh dana yang terbatas, yang hanya mengandalkan dana APBN yang ada di kantor pertanahan. Kendala lainnya adalah ketersediaan peta kerja, yang membutuhkan anggaran relatif besar untuk pengadaannya.

### Pilihan Kebijakan Alternatif

Oleh karena berbagai kendala pelaksanaan IP4T, maka dibutuhkan kebijakan alternatif yang mampu mengatasi sumberdaya manusia yang terbatas (yang hanya tersedia di kantor pertanahan), dan dana yang terbatas (yang hanya mengandalkan dana APBN yang ada di

kantor pertanahan). Kebijakan alternatif yang ditawarkan adalah pelibatan partisipasi masyarakat, terutama dalam konteks penyediaan sumberdaya manusia dan pendanaan. Ketika pendanaan dapat diatasi, maka peta kerja dapat dipenuhi ketersediaannya, sehingga IP4T dapat terlaksana dengan baik.

Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun mengatasi kendala pelaksanaan IP4T dengan melaksanakan IP4T-Partisipatif, yang deskripsi singkatnya sebagai berikut:

- a. Kendala yang berupa keterbatasan sumberdaya manusia, diatasi melalui upaya pelibatan partisipasi unsur pimpinan dan unsur pelaksana di wilayah Kabupaten Madiun.
- b. Kendala yang berupa keterbatasan dana berhasil diatasi setelah terbitnya Peraturan Bupati Madiun Nomor 32 Tahun 2017 tanggal 18 Oktober 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Madiun Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Pemerintah Kabupaten Madiun, yang pada Pasal 17 huruf h menyatakan, bahwa ADD (Alokasi Dana Desa) dapat digunakan untuk biaya penyelenggaraan bidang pemerintahan, antara lain: biaya Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Partisipatif.
- c. Kendala yang berupa kurang-tersedianya peta kerja berhasil diatasi setelah dana APBD Pemerintah Kabupaten Madiun telah dapat digunakan untuk membiayai penyediaan citra satelit dengan resolusi 0,7m, yang akan digunakan sebagai peta kerja IP4T.

## Rekomendasi Kebijakan

### Kebijakan Terpilih

Kegiatan IP4T diubah menjadi kegiatan IP4T-Partisipatif, yaitu kegiatan IP4T yang melibatkan partisipasi masyarakat, yang terdiri dari: Bupati, Kepolisian Resort, Komando Distrik Militer, Kejaksaan Negeri, SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah), Kantor Pertanahan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, Kepala Dusun, Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan anggota masyarakat. Kegiatan ini dapat mengatasi kendala yang berupa keterbatasan sumberdaya manusia dan yang berkaitan dengan pendanaannya.

### Implementasi Kebijakan Terpilih

#### Implementasi Teknis

- (1) Pelaksanaan IP4T-Partisipatif membutuhkan peta kerja, berupa citra satelit resolusi 0,7m. Deliniasi bidang tanah di atas peta kerja dilakukan oleh Kepala Dusun (Kamituo), dengan disaksikan dan dikonfirmasi oleh Ketua RT dan tokoh setempat.
- (2) Checking lapangan dan pengisian formulir IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Kamituo, dengan didampingi Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Ketua RT.
- (3) Selanjutnya, entri data pada aplikasi IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Operator Komputer yang khusus menangani IP4T-Partisipatif.
- (4) Peta dan data IP4T-Partisipatif menjadi milik Pemerintah Desa dan dikelola Pemerintah Desa untuk kepentingan desa.

- (5) Tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dapat memanfaatkan peta dan data IP4T-Partisipatif untuk kegiatan PTSL, sebagai berikut: (a) peta IP4T-Partisipatif dapat digunakan sebagai peta kerja PTSL dan (b) data IP4T-Partisipatif dapat digunakan sebagai data PTSL.

#### Implementasi Koordinatif

- (1) Koordinasi tingkat pimpinan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan unsur pimpinan di wilayah setempat.
- (2) Koordinasi tingkat pelaksana dilakukan oleh Camat, Danramil, Kapolsek, dan Staf Seksi Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan, yang wujudnya berupa Rapat Koordinasi, dengan menghadirkan Kepala Desa, Kepala Dusun, Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Operator Komputer IP4T-Partisipatif. Rapat Koordinasi ini dimaksudkan untuk mengatasi kendala yang dihadapi oleh pelaksana IP4T-Partisipatif.

#### Implementasi Pemerintahan

- (1) Terbitnya Peraturan Bupati/Walikota yang memberi dukungan pendanaan bagi pelaksanaan IP4T-Partisipatif.
- (2) Terbitnya Memorandum of Understanding (MoU) yang ditandatangani oleh unsur pimpinan di wilayah kabupaten/kota, yang isinya berupa kesepakatan bersama untuk mendukung pelaksanaan IP4T-Partisipatif.
- (3) Terbitnya Keputusan Bupati/Walikota tentang Tim Kerja Bersama IP4T-Partisipatif.
- (4) Pengukuhan Tim Kerja Bersama IP4T-Partisipatif oleh Bupati/Walikota untuk menyemangati dan sekaligus sosialisasi tim tersebut.

#### Implementasi Pendanaan

- (1) Dana APBN pada DIPA Kantor Pertanahan digunakan untuk membiaya kegiatan IP4T-Partisipatif yang tidak mendapat dukungan dana dari APBD Pemerintah Kabupaten/Kota
- (2) Dana APBD Pemerintah Kabupaten/Kota digunakan untuk membiayai, kegiatan sebagai berikut:
  - (a) penyediaan citra satelit dengan resolusi 0,7m, yang akan digunakan sebagai peta kerja IP4T-Partisipatif;
  - (b) penghonoran Tim Pengarah dan Tim Teknis;
  - (c) pelaksanaan FGD yang terkait dengan IP4T-Partisipatif;
- (3) Dana ADD pada tiap desa digunakan untuk membiayai pelaksanaan IP4T-Partisipatif pada masing-masing desa, seperti untuk honorarium petugas pelaksana, pencetakan peta kerja, alat tulis kantor, dan lain-lain.

#### Aksi Sebagai Instrumen Penting

Ketika masalah telah dideskripsikan, dan cara mengatasi masalah juga telah dideskripsikan, maka perubahan kebijakan menjadi sesuatu yang urgen untuk dilakukan. Issue

penting yang berupa kemanfaatan IP4T, ternyata memiliki akar masalah berupa keterbatasan sumberdaya manusia dan keterbatasan dana, sehingga pilihan kebijakan alternatif yang tersedia adalah pelibatan partisipasi masyarakat (stakeholders). Oleh karena itu kebijakan terpilih, yang berupa IP4T-Partisipatif harus segera dilaksanakan di seluruh Indonesia, agar peta dan datanya dapat digunakan sebagai peta kerja dan data dalam pelaksanaan PTSL.



**LEMBAGA KAJIAN & PENGEMBANGAN SUMBERDAYA MANUSIA  
PENGURUS WILAYAH NAHDLATUL 'ULAMA  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**



# HIMPUNAN POLICY BRIEF

Permasalahan dan Kebijakan Agraria, Pertanahan, dan Tata Ruang di Indonesia

Himpunan *policy brief* sejumlah 27 judul ini tersusun ke dalam 10 tema. Tema-tema tersebut terdiri dari (1) Penataan Tanah Kampung Budaya; (2) Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial; (3) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum; (4) Eksistensi Tanah Adat, Perubahan dan Pengaturannya; (5) Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; (6) Kadaster untuk Berbagai Tujuan; (7) Neraca Penatagunaan Tanah; (8) Penataan dan Status Tanah Pasca Tambang; (9) Merintis Pembentukan Bank Tanah; (10) Pemetaan Partisipatif.

Berbagai tema yang didalami melalui penelitian para dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional tersebut diproyeksikan dari capaian penelitian-penelitian sebelumnya, pemeriksaan secara cermat terhadap tema-tema serta lokasi penelitian apa yang belum pernah dikaji oleh lembaga, didesain dengan menangkap kebutuhan serta urgensi yang berkembang di masyarakat, serta disusun berdasarkan rencana strategis nasional Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI.

*Policy brief* ini dihasilkan dari penelitian tahun 2015 hingga 2019, dan tidak termasuk penelitian-penelitian pada tahun-tahun sebelumnya yang telah disajikan dalam bentuk publikasi monografi yang bisa diakses secara bebas melalui website Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Dengan disajikan dalam bentuk *policy brief* ini diharapkan hasil-hasil penelitian tersebut dapat secara cepat diperoleh sari-pati temuan informasi, analisa permasalahan dan rekomendasi kebijakannya, sehingga dapat bermanfaat bagi penyusunan kebijakan lebih lanjut utamanya di internal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI.



STPN Press  
Jl. Tata Bumi No. 5  
Banyuwangi, Sleman, Yogyakarta

